



Recommandation 1704 (2005)¹

Référendums : vers de bonnes pratiques en Europe

Assemblée parlementaire

1. Dans un certain nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe, la pratique du référendum s'inscrit dans une longue tradition politique ; dans d'autres, la participation des citoyens au processus de décision par la voie référendaire est une acquisition plus récente, coïncidant avec leur passage au pluralisme et à la démocratie représentative.
2. L'Assemblée parlementaire considère le référendum comme un des instruments permettant aux citoyens de participer à la prise de décision politique ; elle reconnaît également la contribution essentielle de la société civile organisée dans le cadre de la démocratie participative.
3. Indépendamment des différences dans l'évolution historique, la portée, la fréquence et l'impact, depuis quelques années, le recours au référendum dans l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe tend à progresser. Cela tient en partie au nombre élevé de référendums organisés lors de l'adoption de modifications constitutionnelles dans les pays d'Europe orientale depuis la fin des années 1980. La principale explication de cette progression est toutefois liée à l'organisation de référendums dans le cadre du processus d'intégration de l'Union européenne : entre 1972 et 2003, les citoyens de 23 pays ont exprimé leur opinion sur les grandes étapes de l'élargissement de l'Union, lors de 41 référendums nationaux.
4. Cette tendance se poursuivra dans les deux années qui viennent. En fait, les référendums nationaux organisés dans le contexte de la ratification du Traité constitutionnel de l'Union pourraient être l'occasion du plus grand scrutin populaire européen de tous les temps : 250 millions de personnes dans 10 pays au moins seront appelées à dire leur accord ou leur désaccord avec le plus ambitieux projet d'intégration européenne jamais conçu à ce jour. Le poids politique de ce vote populaire sera lui aussi sans précédent, puisque la prise de position négative de l'électorat d'un pays pourra avoir une incidence sur la ratification du traité dans tous les autres. De même, la position des membres de l'Union concernant la candidature d'un nouveau pays sera déterminée, dans certains cas, par des référendums nationaux.
5. Convaincue de la complémentarité de la démocratie directe et de la démocratie représentative, l'Assemblée parlementaire recommande le recours au référendum en tant que moyen d'ancrer solidement la légitimité démocratique des décisions politiques, de renforcer la responsabilité des institutions représentatives, d'accroître l'ouverture et la transparence de la prise de décision, et de stimuler la participation directe du corps électoral au processus politique. La complémentarité entre démocratie directe et démocratie représentative implique que les référendums ne devraient pas être considérés comme une alternative à la démocratie parlementaire et ne devraient pas être utilisés abusivement pour miner la légitimité et la primauté des parlements en tant qu'organes législatifs.
6. Dans ce contexte, l'Assemblée rappelle les activités du projet intégré «Les institutions démocratiques en action» et plus particulièrement la Conférence sur l'avenir de la démocratie en Europe (Barcelone, 17-19 novembre 2004), qui a défini la participation du citoyen comme un secteur prioritaire pour le Conseil de l'Europe et qui a exprimé son appui au développement d'innovations dans le domaine de la démocratie directe, notamment du référendum. En outre, le Livre vert réalisé à la demande du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe dans le cadre du même projet recommande la rédaction par le Conseil de l'Europe d'un manuel sur le référendum et l'initiative populaire.

1. Discussion par l'Assemblée le 29 avril 2005 (16e séance) (voir [Doc. 10498](#), rapport de la commission des questions politiques, rapporteur: M. Elo). Texte adopté par l'Assemblée le 29 avril 2005 (16e séance).



7. L'Assemblée souscrit pleinement à cette triple démarche. Tout d'abord, réaffirmant la position exprimée dans sa [Résolution 1353 \(2003\)](#) «L'avenir de la démocratie : renforcer les institutions démocratiques», l'Assemblée estime que le recours au référendum devrait être encouragé comme moyen de renforcer le processus démocratique dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et de réduire la distance entre les électeurs et les décideurs.

8. En second lieu, consciente du fait que, même dans des démocraties, en certaines occasions, les référendums ont été utilisés pour légitimer des politiques antidémocratiques, l'Assemblée considère que le Conseil de l'Europe devrait promouvoir de bonnes pratiques en matière de référendum, afin de réduire tout abus possible, y compris le risque d'un usage de cet instrument pour contourner le principe de la primauté du droit ou pour miner la légitimité d'institutions représentatives.

9. La promotion de bonnes pratiques en matière de référendum devrait comporter l'élaboration de principes directeurs destinés aux Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi que la diffusion d'exemples des meilleures pratiques, l'assistance technique et la mise en œuvre d'activités de coopération. A ce propos, l'Assemblée rappelle que le Conseil de l'Europe a déjà produit des lignes directrices sur les référendums au niveau local, jointes en annexe à la Recommandation no R (96) 2 du Comité des Ministres aux Etats membres concernant les référendums et les initiatives populaires au niveau local, ainsi que sur les référendums constitutionnels, avec les lignes directrices adoptées par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) lors de sa 47e réunion plénière (6-7 juillet 2001). La Commission de Venise travaille actuellement à l'élaboration éventuelle de principes directeurs généraux pour les référendums.

10. L'Assemblée rappelle également certains instruments du Conseil de l'Europe, qui devraient être pris en considération pour l'élaboration de lignes directrices et la promotion de bonnes pratiques, notamment la [Recommandation 1516 \(2001\)](#) de l'Assemblée relative au financement des partis politiques, la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, ainsi que les lignes directrices adoptées par la Commission de Venise sur le financement des partis politiques (2001) et sur la législation relative aux partis politiques: questions spécifiques (2004).

11. Enfin, l'Assemblée partage la conviction que, en œuvrant à la promotion de bonnes pratiques en matière de référendum, le Conseil de l'Europe aidera ses Etats membres à mieux répondre aux défis de la démocratie participative dans les sociétés modernes. A cet égard, deux innovations ressortent par leur urgence: d'une part, l'extension du droit de vote lors des référendums locaux aux immigrés résidant légalement dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, dans le droit-fil des efforts déployés par le Conseil de l'Europe pour amener ses Etats membres à accorder le droit de vote aux élections locales aux immigrés en situation régulière, conformément à la Convention de 1992 sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local; d'autre part, l'introduction de la possibilité de tenir des référendums à tous les niveaux où se prennent des décisions déterminant l'action des pouvoirs publics, que ce soit au plan local, régional ou national.

12. Confirmant ses prises de position antérieures, l'Assemblée souligne que la participation populaire directe au processus de décision exige que les électeurs soient adéquatement informés des questions sur lesquelles porteront les décisions, ainsi que du processus de décision démocratique en général. Ayant à l'esprit ces considérations, le Conseil de l'Europe devrait intensifier ses activités concernant la sensibilisation aux médias et l'éducation à la citoyenneté démocratique, également dans le contexte de l'élaboration de bonnes pratiques en matière de référendum.

13. L'Assemblée recommande, en conséquence, au Comité des Ministres :

en prenant en considération le travail antérieur du Conseil de l'Europe en ce domaine ainsi que le travail en cours de la Commission de Venise, de rédiger une recommandation adressée aux Etats membres comportant des lignes directrices relatives aux référendums, qui devraient mentionner :

- a. la nécessité d'un cadre juridique national clair pour la tenue de référendums ;*
- b. qui peut prendre l'initiative d'un référendum, en indiquant clairement que l'initiative populaire devrait toujours être possible ;*
- c. la campagne référendaire, y compris les modalités d'inscription des candidats, le financement de la campagne référendaire et les garanties du pluralisme ;*

de rassembler et diffuser des exemples de bonnes pratiques en matière de référendum, mettant particulièrement en lumière la reconnaissance du droit de vote des immigrés légalement et habituellement résidents d'Etats membres du Conseil de l'Europe pendant une période donnée et la promotion de la pluralité des niveaux auxquels les référendums peuvent être organisés ;

de donner la priorité, parmi ses activités, à la sensibilisation aux médias et à l'éducation à la citoyenneté démocratique, et de faire figurer ces questions dans ses exemples de bonnes pratiques en matière de référendum ;

si nécessaire, de mettre en place des programmes d'assistance et de coopération pour aider un ou plusieurs des Etats membres à mettre en œuvre les bonnes pratiques en matière de référendum ;

de continuer à encourager le recours au vote électronique, conformément à ses Recommandations Rec(2004)11 sur les normes juridiques, opérationnelles et techniques relatives au vote électronique, et Rec(2004)15 sur la gouvernance électronique («e-gouvernance») ;

d'inviter les Etats membres du Conseil de l'Europe :

- a. à signer et à ratifier la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local ;*
- b. à introduire la possibilité de tenir des référendums aux niveaux local, régional et national, et à informer les électeurs de cette possibilité par des moyens appropriés ;*
- c. à accorder le droit de vote lors des référendums locaux aux étrangers qui résident légalement dans leur pays depuis cinq ans, par analogie avec les dispositions sur la participation aux élections locales contenues dans la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local ;*
- d. à assurer que leur électorat ait les moyens de prendre une décision éclairée et pondérée, et qu'il soit conscient de l'importance politique de son vote dans tous les référendums qui lui seront proposés, y compris les référendums à venir sur le Traité constitutionnel de l'Union et sur la question de l'élargissement de cette dernière ;*

d'inviter l'Union européenne à faire plus largement usage des instruments de la démocratie directe dans son processus de décision et, dans ce contexte, à mener une étude de faisabilité sur l'institution d'un référendum au niveau de l'Union.