



Doc. 15940

16 mars 2024

Promouvoir le Code de bonne conduite en matière référendaire révisé

Rapport¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteure: Mme Isabel MEIRELLES, Portugal, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

Un certain nombre de garanties sont nécessaires pour s'assurer que les référendums expriment réellement la volonté du corps électoral et qu'ils respectent les normes internationales applicables dans le domaine des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit.

Pour répondre la nature modifiée des campagnes politiques et l'essor des médias numériques, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a adopté, en juin 2022, le Code de bonne conduite en matière référendaire révisé.

L'Assemblée parlementaire devrait approuver le Code de bonne conduite en matière référendaire révisé et le recommander aux parlements des États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, ainsi qu'aux parlements bénéficiant du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée.

1. Renvoi en commission: [Doc. 15691](#), Renvoi 4714 du 2 mars 2023.



Sommaire

Page

A. Projet de résolution	3
B. Exposé des motifs par Mme Isabel Meirelles, rapporteure	5
1. Origine et objet du rapport	5
2. Contexte	5
3. Travaux antérieurs de l'Assemblée	6
4. L'approche du Code de bonne conduite en matière référendaire révisé	7
5. Le Code de bonne conduite en matière référendaire révisé: lignes directrices et rapport explicatif	7

A. Projet de résolution²

1. L'Assemblée parlementaire se réfère à sa [Résolution 2251 \(2019\)](#) «Mise à jour des lignes directrices pour garantir des référendums équitables dans les États membres du Conseil de l'Europe» dans laquelle, prenant note que le processus de révision des lignes directrices avait déjà commencé, elle demandait à la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) de tenir compte du recours croissant aux référendums, de l'essor des médias numériques et de la nature modifiée des campagnes politiques.
2. Par ce texte, l'Assemblée souhaitait apporter une contribution aux travaux de la Commission de Venise, ayant pris note que, ces dernières années, le processus et/ou l'équité du résultat dans un certain nombre de référendums nationaux avaient été remis en question et que, dans d'autres cas, des innovations importantes avaient été introduites, dont la connaissance pourrait bénéficier aux législatrices et législateurs de tous les États membres.
3. La Commission de Venise a souligné qu'il convenait que les référendums respectent l'État de droit et, en particulier, qu'ils soient conformes à l'ensemble de l'ordre juridique, notamment les règles de procédure relatives à la révision constitutionnelle. Elle a également mis en garde contre le recours aux référendums pour contourner d'importantes garanties constitutionnelles, telles que l'exigence d'une majorité qualifiée au parlement. En ce qui concerne le fond des modifications proposées, la Commission de Venise s'est inquiétée du fait que la plupart de ces référendums visaient à concentrer les pouvoirs et à réduire le contrôle démocratique assuré par le parlement. Sur cette base, la Commission de Venise a engagé le processus de révision du Code de bonne conduite en matière référendaire et a adopté, en juin 2022, le Code de bonne conduite en matière référendaire révisé («Code révisé»).
4. Le Code révisé répond aux préoccupations de l'Assemblée et prend en compte les développements relatifs à un certain nombre de référendums qui ont été organisés par des États membres du Conseil de l'Europe ces dernières années.
5. Le Code révisé déclare ne pas avoir «pour objet de définir si le recours au référendum est souhaitable en tant que tel, et dans quelles circonstances. La réponse à cette question varie en fonction de la nature du système constitutionnel et de la tradition en la matière. Il appartient au droit constitutionnel national d'établir s'il prévoit le recours aux référendums et de définir leur portée ainsi que la procédure à suivre pour leur organisation. Cependant, un certain nombre de garanties sont nécessaires pour s'assurer qu'ils expriment réellement la volonté du corps électoral et qu'ils ne sont pas contraires aux normes internationales applicables dans le domaine des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit».
6. Le Code révisé comprend les Lignes directrices sur la tenue des référendums ainsi qu'un rapport explicatif qui renvoie, le cas échéant, aux divers points examinés dans les lignes directrices pour apporter des précisions sur leur contenu et leur contexte. Les lignes directrices contiennent les Principes du patrimoine électoral européen, les conditions de la mise en œuvre de ces principes, et des règles spécifiques.
7. La présente résolution vise à préciser les aspects des lignes directrices propres aux référendums. En conséquence, elle ne commente pas les principes et les règles générales applicables tant aux élections qu'aux référendums.
8. Le Code révisé s'applique aux référendums organisés aux différents niveaux de la structure de l'État (national, régional et local). Cependant, il porte principalement sur les référendums nationaux. Les règles générales qui y sont énoncées doivent être adaptées à la réalité des référendums locaux et régionaux, dans le respect des traditions constitutionnelles nationales.
9. À la lumière de ces considérations, l'Assemblée:
 - 9.1. se félicite de l'élaboration du Code de bonne conduite en matière référendaire révisé et l'entérine tel qu'adopté;
 - 9.2. décide de diffuser le [Code de bonne conduite en matière référendaire révisé](#) et le recommande aux parlements des États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, ainsi qu'aux parlements bénéficiant du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée;
 - 9.3. invite les parlements et autres organes compétents des États membres du Conseil de l'Europe à promouvoir le Code de bonne conduite en matière référendaire révisé et à en tenir compte lors de la révision des réglementations nationales pertinentes ou de l'élaboration de bonnes pratiques;

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 5 mars 2024.

- 9.4. encourage les parlements et les autres organes compétents des États membres du Conseil de l'Europe à engager un dialogue sur la manière d'améliorer les réglementations nationales en vigueur en matière de référendums;
 - 9.5. invite les parlements des États membres du Conseil de l'Europe à mettre à jour leurs réglementations en matière de référendums sur la base du Code de bonne conduite en matière référendaire révisé;
 - 9.6. invite les parlements des États membres du Conseil de l'Europe à développer des bonnes pratiques qui permettraient d'améliorer l'environnement juridique et institutionnel des référendums;
 - 9.7. invite les groupes politiques de l'Assemblée à promouvoir le Code de bonne conduite en matière référendaire révisé.
10. En ce qui concerne ses propres activités, l'Assemblée décide de jouer un rôle plus important dans la promotion du Code de bonne conduite en matière référendaire révisé:
- 10.1. en encourageant ses groupes politiques à intensifier les discussions sur la manière d'améliorer le cadre juridique des référendums;
 - 10.2. en organisant des débats sur la manière de développer l'environnement juridique, y compris non contraignant, et les meilleures pratiques en matière de référendums;
 - 10.3. en intensifiant les activités de coopération interparlementaire visant à améliorer le cadre juridique des référendums;
 - 10.4. en continuant d'examiner, en coopération avec la Commission de Venise, le Code de bonne conduite en matière référendaire révisé et les questions qu'il soulève, en vue de le développer davantage si nécessaire.

B. Exposé des motifs par M^{me} Isabel Meirelles, rapporteure

1. Origine et objet du rapport

1. Le Code de bonne conduite en matière électorale et le Code de bonne conduite en matière référendaire sont des documents de référence du Conseil de l'Europe, rédigés et adoptés par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), approuvés par l'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux et soutenus par le Comité des Ministres. Ils sont largement mentionnés dans les avis de la Commission de Venise et dans les rapports d'autres organisations internationales, ainsi que dans les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Ils ont un impact significatif sur les législations nationales et leur mise en œuvre, en Europe et au-delà. En effet, le fait que plusieurs pays non européens soient devenus membres à part entière de la Commission de Venise et que des programmes de coopération aient été développés avec d'autres pays, en particulier en Asie centrale, dans le sud de la Méditerranée et en Amérique latine, a contribué à diffuser les normes et l'expertise de la Commission de Venise dans le monde entier.

2. En juin 2022, la Commission de Venise a adopté le Code de bonne conduite en matière référendaire révisé³ («Code révisé»). Ce texte faisait suite à la [Résolution 2251 \(2019\)](#) «Mise à jour des lignes directrices pour garantir des référendums équitables dans les États membres du Conseil de l'Europe» dans laquelle l'Assemblée parlementaire, prenant note que le processus de révision des lignes directrices avait déjà commencé, demandait à la Commission de Venise de tenir compte du recours croissant aux référendums, de l'essor des médias numériques et de la nature modifiée des campagnes politiques.

3. Le Code révisé répond aux préoccupations de l'Assemblée et prend en compte les développements relatifs à un certain nombre de référendums qui ont été organisés par des États membres du Conseil de l'Europe au cours des dernières années.

4. La proposition de résolution⁴ qui est à l'origine du présent rapport recommande que l'Assemblée se félicite de l'adoption du Code révisé et le partage avec les parlements des États membres du Conseil de l'Europe. L'Assemblée devrait également s'efforcer de promouvoir le Code révisé au-delà de ses délégations nationales, en s'adressant aux autres parlements, en Europe et au-delà, qui partagent son engagement en faveur du renforcement de la démocratie, du bon fonctionnement des processus démocratiques et du respect de l'État de droit. Je souscris pleinement aux propositions formulées dans la proposition de résolution.

5. De plus, l'Assemblée devrait également formellement entériner le Code révisé. Cela est conforme à la pratique existante concernant un certain nombre de documents émanant de la Commission de Venise, notamment les Codes de bonne conduite en matière électorale et référendaire et, plus récemment, la Liste des critères de l'État de droit.

6. Enfin, l'Assemblée devrait continuer à examiner, en coopération avec la Commission de Venise, les questions soulevées dans le Code révisé, en vue de le développer si nécessaire.

7. Dans le présent document, je vais m'attacher à décrire le processus qui a conduit à l'adoption du Code révisé et son contenu.

2. Contexte

8. Les lignes directrices sur la tenue des référendums ([CDL-AD\(2006\)027rev](#)) ont été adoptées par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 18e réunion (Venise, 12 octobre 2006) et par la Commission de Venise lors de sa 68e session plénière (Venise, 13-14 octobre 2006). Ces lignes directrices sont accompagnées d'une note explicative qui a été adoptée par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 19e réunion (Venise, 16 décembre 2006) et par la Commission de Venise lors de sa 70e session plénière (Venise, 16-17 mars 2007). Le Code de bonne conduite en matière référendaire révisé ([CDL-AD\(2007\)008rev-cor](#)) adopté lors de la même réunion de la Commission de Venise comprend ces lignes directrices et l'exposé des motifs.

3. [CDL-AD\(2022\)015-f](#).

4. [Doc. 15691](#).

9. Le 23 novembre 2007, par la [Recommandation 1821 \(2007\)](#), la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée, a demandé au Comité des Ministres d'adopter une recommandation aux États membres approuvant le Code de bonne conduite en matière référendaire. Dans sa [Résolution 1592 \(2007\)](#), l'Assemblée a décidé de transmettre le Code de bonne conduite aux délégations et parlements nationaux afin qu'il puisse être appliqué sans délai dans les États membres du Conseil de l'Europe.

10. Lors de sa 14^e session plénière (Strasbourg, 30 mai - 1^{er} juin 2007), le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a approuvé le Code de bonne conduite en matière référendaire.

11. Le 27 novembre 2008, lors de la réunion 1042^{bis} des Délégués des Ministres, le Comité des Ministres a adopté une Déclaration sur le Code de bonne conduite en matière référendaire visant à inviter les pouvoirs publics des États membres à s'en inspirer.

12. En octobre 2016, la Commission de Venise a répondu aux préoccupations récurrentes concernant un certain nombre de référendums dans les États membres, concernant à la fois la procédure de lancement des référendums et le contenu des modifications proposées.

13. En ce qui concerne la procédure, la Commission de Venise a souligné la nécessité, pour les référendums, de respecter l'État de droit et, en particulier, d'être conformes à l'ensemble de l'ordre juridique, notamment les règles de procédure relatives à la révision constitutionnelle. Elle a également mis en garde contre le recours aux référendums pour contourner d'importantes garanties constitutionnelles, telles que l'exigence d'une majorité qualifiée au parlement. En ce qui concerne le fond des modifications proposées, la Commission de Venise s'est inquiétée du fait que la plupart de ces référendums visaient à concentrer les pouvoirs et à réduire le contrôle démocratique assuré par le parlement. La Commission de Venise a engagé, sur cette base, le processus de révision du Code de bonne conduite en matière référendaire.

14. En 2017, le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise ont adopté un questionnaire ([CDL\(2017\)022rev2](#)) demandant des informations sur l'évolution récente de la situation dans les États membres dans le domaine des référendums. Les réponses au questionnaire figurent dans l'«Étude sur les référendums – Réponses au questionnaire» ([CDL\(2018\)042](#)).

15. La version finale du Code de bonne conduite en matière référendaire révisé, y compris le rapport explicatif, a été approuvée par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 73^e réunion (Venise, 16 juin 2022) et adoptée par la Commission de Venise lors de sa 131^e session plénière (Venise, 17-18 juin 2022). Il a été entériné par le Comité des Ministres (7 septembre 2022) et par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux (25 octobre 2022).

3. Travaux antérieurs de l'Assemblée

16. Alors que le Conseil des élections démocratiques et la Commission de Venise travaillaient à la révision du Code, l'Assemblée a travaillé sur un rapport intitulé «Mise à jour des lignes directrices pour garantir des référendums équitables dans les États membres du Conseil de l'Europe» ([Doc. 14791](#)) qui a conduit à la [Résolution 2251 \(2019\)](#), adoptée le 22 janvier 2019.

17. À travers ce texte, l'Assemblée a souhaité apporter une contribution aux travaux de la Commission de Venise, ayant pris note que, ces dernières années, le processus et/ou l'équité du résultat dans un certain nombre de référendums nationaux ont été remis en question et que, dans d'autres cas, des innovations importantes ont été introduites, dont la connaissance pourrait bénéficier aux législatrices et législateurs de tous les États membres.

18. Dans la [Résolution 2251 \(2019\)](#), l'Assemblée «se félicit[ait] du fait qu'un processus de mise à jour du code de 2007 ait été engagé par la Commission de Venise et invit[ait] cette dernière à prendre en compte, dans le code révisé, les principes généraux suivants:

- les référendums devraient s'inscrire dans le processus de démocratie représentative et ne pas être utilisés par l'exécutif pour passer outre la volonté du parlement, ni être organisés dans le but d'éviter les freins et contrepoids habituels;
- les propositions soumises à référendum devraient être aussi claires que possible et avoir fait l'objet d'un examen préalable minutieux, y compris par le parlement, afin de garantir qu'elles reflètent les préoccupations des électeurs et qu'elles expriment leur volonté;
- la campagne devrait garantir l'équilibre entre les parties et permettre aux électeurs d'accéder à des informations équilibrées et de qualité afin de faire un choix éclairé.»

19. Ces principes ont été pleinement intégrés dans le Code révisé.

4. L'approche du Code de bonne conduite en matière référendaire révisé

20. Le Code révisé déclare ne pas avoir «pour objet de définir si le recours au référendum est souhaitable en tant que tel, et dans quelles circonstances. La réponse à cette question varie en fonction de la nature du système constitutionnel et de la tradition en la matière. Il appartient au droit constitutionnel national d'établir s'il prévoit le recours aux référendums et de définir leur portée ainsi que la procédure à suivre pour leur organisation. Cependant, un certain nombre de garanties sont nécessaires pour s'assurer qu'ils expriment réellement la volonté du corps électoral et qu'ils ne sont pas contraires aux normes internationales applicables dans le domaine des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit».

21. Dans les systèmes constitutionnels des États membres du Conseil de l'Europe, la prise de décision s'effectue traditionnellement par l'intermédiaire de mécanismes de démocratie représentative, alors que le référendum tend à être utilisé en complément de ces processus décisionnels. C'est le cas même dans les pays où la législation est, de façon générale, ouverte au référendum. Compte tenu de ce qui précède, les référendums et la démocratie représentative devraient être associés harmonieusement. En particulier, le recours à la démocratie directe ne devrait pas exclure la participation des organes représentatifs dans le processus. En outre, le recours au référendum ne devrait pas être utilisé pour renverser l'équilibre des pouvoirs, c'est-à-dire être invoqué par le président ou par le gouvernement en vue de contourner les procédures d'amendement parlementaire.

22. La démocratie participative et, en particulier, les assemblées de citoyens sont également des éléments complémentaires de la démocratie représentative; elles ne sont pas abordées dans le Code révisé. La mise en place de ces assemblées n'exclut ni n'implique le recours au référendum et vice versa: elles peuvent constituer une étape dans un processus qui aboutit ensuite à un référendum.

23. Le Code révisé s'applique aux référendums organisés aux différents niveaux de la structure de l'État (national, régional et local). Cependant, il porte principalement sur les référendums nationaux. Les règles générales qui y sont énoncées doivent être adaptées à la réalité des référendums locaux et régionaux, dans le respect des traditions constitutionnelles nationales.

24. Le droit national peut prévoir la tenue de référendums:

- sur des projets d'amendements spécifiquement rédigés d'un texte juridique ou sur une proposition spécifique visant à abroger des dispositions applicables de ce texte;
- sur une question de principe;
- sur une proposition concrète qui n'est pas présentée sous la forme d'un amendement spécifiquement rédigé, dite «proposition non formulée».

25. Les questions soumises à référendum peuvent être de nature constitutionnelle, législative ou même administrative (en particulier au niveau local). Elles peuvent porter sur (la ratification d')un traité. Elles peuvent également avoir trait à des problèmes territoriaux, comme la création ou la fusion d'entités infranationales ainsi que leur sécession, dans les rares cas où la Constitution nationale le permet.

26. Il convient aussi d'établir une distinction entre le référendum obligatoire (imposé par la Constitution ou la législation) et le référendum facultatif (organisé à la demande d'une autorité, d'une minorité parlementaire ou d'une partie du corps électoral) ainsi que, en fonction des effets du référendum, entre le référendum décisionnel et le référendum consultatif. Les référendums consultatifs qui sont contraignants pour l'exécutif – en ce sens qu'il doit présenter un projet au parlement – constituent une catégorie intermédiaire.

5. Le Code de bonne conduite en matière référendaire révisé: lignes directrices et rapport explicatif

27. Le Code révisé comprend les Lignes directrices sur la tenue des référendums ainsi qu'un rapport explicatif, qui renvoie, le cas échéant, aux divers points examinés dans les lignes directrices pour apporter des précisions sur leur contenu et leur contexte.

28. Les lignes directrices contiennent les principes du patrimoine électoral européen, les conditions de la mise en œuvre de ces principes et des règles spécifiques. L'exposé des motifs vise à préciser les aspects des lignes directrices propres aux référendums. En conséquence, il ne commente pas les principes et les règles générales applicables tant aux élections qu'aux référendums.

29. Les Principes du patrimoine électoral européen sont un suffrage universel, égal, libre et secret. Les questions suivantes peuvent être soulignées:

Le suffrage universel

30. Les conditions du droit de vote sont normalement les mêmes pour les référendums et les élections. Le droit de vote aux référendums ne devrait pas être plus onéreux que celui applicable aux élections, y compris pour les citoyennes et les citoyens résidant à l'étranger.

Le suffrage égal

31. Il convient de souligner que, comme dans le cas des élections, il peut parfois être justifié de tenir compte de la situation spécifique des minorités nationales et de faire une exception aux règles normales de décompte des voix. En particulier, cela s'appliquerait à un référendum sur l'autonomie gouvernementale pour un territoire à concentration relativement élevée d'une population minoritaire: une double majorité des électeurs votant sur ce territoire et dans l'ensemble du pays peut être exigée. Le principe de proportionnalité doit être respecté.

Le suffrage libre

32. En cas d'élections, l'intervention des autorités en faveur d'une liste ou d'un candidat est inacceptable: leur devoir de neutralité est absolu. Une autorité ne saurait utiliser sa position, voire des fonds publics, pour se maintenir en place; elle ne doit pas non plus le faire en faveur de ses partisans dans un autre organe. La situation est cependant différente dans le cas de référendums, car il est légitime que les différents organes du gouvernement expriment leur point de vue dans le débat pour ou contre le texte soumis au vote.

Le suffrage secret

33. Les lignes directrices révisées établissent clairement que, le suffrage secret est non seulement un droit mais aussi un devoir et que ce devoir ne s'étend pas au-delà du bureau de vote, car il ne limite pas le droit des électeurs d'exprimer leur opinion en dehors du bureau de vote.

34. Les conditions de mise en œuvre de ces principes, comme indiqué ci-dessus, sont les suivantes: l'État de droit, le respect des droits fondamentaux, la stabilité du droit référendaire ainsi que les garanties procédurales. Le principe de l'État de droit, qui est l'un des trois piliers du Conseil de l'Europe, ainsi que la démocratie et les droits humains, s'applique aux référendums comme à tous les autres domaines du droit. En ce qui concerne la stabilité du droit, il est préférable que le droit référendaire relève des Constitutions nationales et de lois adoptées bien à l'avance. Les garanties procédurales prévoient l'organisation et le contrôle du scrutin par un organe impartial, un système de recours efficace et des règles de financement. Les règles générales sur le financement public et privé des partis politiques et des campagnes électorales doivent également s'appliquer aux campagnes référendaires, notamment les règles en matière de transparence et de limitation des dépenses et des dons individuels

35. Parmi les règles spécifiques aux référendums, il y a des exigences concernant les effets du référendum. Lorsqu'un référendum porte sur une question de principe ou sur une proposition non formulée, il peut être difficile pour les électeurs de connaître les conséquences de leur vote. Les électeurs devraient donc être informés de la suite proposée avant le vote. Lorsqu'un référendum décisionnel porte sur une question de principe ou une proposition non formulée, il appartient au parlement de mettre en œuvre la décision du peuple. Or, le parlement peut faire de l'obstruction, notamment lorsque ses intérêts directs sont en jeu (la réduction des membres du parlement ou de leurs indemnités, par exemple). Afin d'éviter une telle obstruction, la procédure de suivi des référendums contraignants portant sur des questions de principe ou des propositions non formulées devrait faire l'objet de règles spécifiques. Un recours juridictionnel devrait être possible en cas d'inaction du parlement.