



Résolution 2538 (2024)¹

Promouvoir le Code de bonne conduite en matière référendaire révisé

Assemblée parlementaire

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 législatures 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 n'a pas 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.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 15 avril 2024 (9^e séance) (voir [Doc. 15940](#), rapport de la commission des questions politiques et de la démocratie, rapporteure: Mme Isabel Meirelles). *Texte adopté par l'Assemblée* le 15 avril 2024 (9^e séance).



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;
 - 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 créant un réseau d'observateurs des élections de l'Assemblée parlementaire, notamment pour promouvoir le Code de bonne conduite en matière référendaire révisé et d'autres normes du Conseil de l'Europe en matière électorale, conformément à la proposition de renforcement des activités électorales entérinée par l'Assemblée en janvier 2024;
 - 10.5. 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.