



Strasbourg, le 15 janvier 1996

<s:\cdl\doc(96)\cdl\2.>

CDL (96) 2

Or. eng.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT

A V I S

**SUR LE PROJET DE LOI BULGARE
RELATIVE À LA CONSULTATION POPULAIRE**

de

M. Ergun ÖZBUDUN
Turquie

La Constitution bulgare de 1991 reconnaît aux citoyens le droit de prendre part à des référendums, aux niveaux tant national que local. Aux termes de l'article 42, «les citoyens ayant l'âge de 18 ans révolus (...) ont le droit (...) de prendre part à des référendums. L'organisation et les modalités suivant lesquelles il est procédé à des élections et à des référendums sont réglementées par une loi.» L'article 136 précise que «les citoyens participent à la gestion de la commune tant par l'intermédiaire des organes d'autogestion locale qu'ils élisent, que directement, par référendum et assemblée générale de la population. Les limites des communes sont fixées à l'issue d'un référendum local.» Le présent projet de loi réglemente les référendums et autres formes de consultation populaire, conformément à la Constitution.

Le projet de loi prévoit quatre formes de consultation populaire: le référendum national, le référendum local, l'assemblée générale de la population et la souscription. La proposition d'organiser un référendum national peut être faite par au moins un quart du nombre total des représentants populaires, par le Conseil des ministres ou par le Président de la République (article 8). La décision est prise par l'Assemblée nationale avec une simple majorité du nombre total des représentants populaires (article 7). Les référendums nationaux sont organisés par la Commission électorale centrale, qui est également compétente pour organiser les élections législatives nationales (article 11). La composition des commissions électorales régionales et municipales est déterminée par la Commission électorale centrale (article 14). Le projet de loi ne contient aucune disposition portant sur la composition de la Commission électorale centrale, puisque cette composition est définie dans la loi électorale, qui s'applique aux référendums nationaux en l'absence de dispositions correspondantes dans la loi relative à la consultation populaire (article 19 du projet de loi).

Pour être adoptée, la proposition soumise à un référendum national doit recueillir les suffrages de plus de la moitié des électeurs ayant le droit de participer au référendum (article 18). Cette exigence est peut-être excessive. On pourrait par exemple envisager qu'il suffise que plus de la moitié des votes non nuls soient favorables à la proposition. La seconde variante de l'article 18 prévoit qu'au vu des résultats du référendum national, l'Assemblée nationale *a.* modifie ou amende la Constitution en vigueur; *b.* prend une décision pour l'organisation des élections pour une Assemblée nationale constituante (toujours pour amender la Constitution) ou *c.* adopte une loi ou une décision. Cette variante pose deux problèmes. Premièrement, elle donne l'impression que les résultats des référendums nationaux ne sont pas définitifs et que la décision finale revient à l'Assemblée nationale. Or, ceci est incompatible avec l'article 5 du projet de loi, aux termes duquel les résultats d'un référendum national sont définitifs et ne sont pas sujets à une approbation ou à une légalisation par un autre organe. Deuxièmement, la seconde variante de l'article 18 implique que le référendum peut être constituant. Or, dans le chapitre IX de la Constitution bulgare consacré à l'amendement de la Constitution, il n'est pas fait mention de la voie du référendum.

Le projet de loi ne prévoit aucun moyen de vérifier la légalité d'un référendum national. On peut supposer que cette tâche relève de la compétence de la Cour constitutionnelle, puisque sur la base de l'article 149 de la Constitution, cette juridiction se prononce sur des litiges concernant la légalité des élections présidentielles et législatives. Il serait néanmoins souhaitable que ce point soit éclairci. En outre, on pourrait s'interroger en ce cas sur la décision des compétences entre la Cour constitutionnelle et la Commission électorale centrale. Par exemple, qui tranchera les litiges portant sur des irrégularités dans le processus électoral? Il est possible que ces questions soient suffisamment traitées dans la loi sur l'élection des

représentants populaires. Dans le cas contraire, cette fois encore, une clarification serait nécessaire.

En ce qui concerne les référendums locaux, la seconde variante de l'article 22, qui confère au préfet le pouvoir de proposer l'organisation d'un référendum, est contraire aux principes de la démocratie locale. En effet, les référendums locaux doivent être les instruments de l'autonomie locale. Il serait donc préférable de ne pas mentionner le préfet dans le texte. Par ailleurs □ comme nous l'avons déjà fait remarquer pour les référendums nationaux □ aucune disposition ne concerne le contrôle de la légalité des référendums locaux. L'article 23.3 s'applique uniquement aux référendums organisés sur le territoire de plus d'une municipalité. Dans les autres cas, le projet de loi n'indique pas quelles sont les procédures de recours contre les actes et décisions des commissions municipales chargées de l'organisation d'un référendum aux termes de l'article 25.