



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 19 décembre 2005

CDL-AD(2005)041

Or. angl.

Avis n° 343 / 2005

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

AVIS

**SUR LA COMPATIBILITE AVEC LES NORMES INTERNATIONALES
APPLICABLES DE LA LEGISLATION EN VIGUEUR
AU MONTÉNÉGRO CONCERNANT L'ORGANISATION
DE RÉFÉRENDUMS**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 65^e session plénière
(Venise, 16-17 décembre 2005)**

sur la base des observations de

**M. Anthony BRADLEY (membre suppléant, Royaume-Uni)
M. Carlos CLOSA MONTERO (membre, Espagne)
M. Kaarlo TUORI (membre, Finlande)**

Table des matières

	<u>Page</u>
<i>I. INTRODUCTION</i>	3
II. UNE CONDITION PRÉALABLE NÉCESSAIRE: LE RESPECT DE LA BONNE CONDUITE EN MATIÈRE ÉLECTORALE.....	5
III. NIVEAU DE PARTICIPATION NÉCESSAIRE ET CONDITIONS DE MAJORITÉ	7
IV. CRITERES DE L'ATTRIBUTION DU DROIT DE VOTE.....	12
V. CONCLUSIONS	17

I. INTRODUCTION

1. Le 27 mai 2005, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe demandait à la Commission de Venise un avis sur la compatibilité avec les normes internationales applicables de la législation en vigueur au Monténégro concernant l'organisation de référendums, plus particulièrement concernant les conditions portant sur le niveau de participation, les conditions de majorité et les critères d'attribution du droit de vote.

2. La demande mentionne le projet des autorités monténégrines d'organiser un référendum sur l'indépendance du pays. Actuellement, en application de la Charte constitutionnelle, entrée en vigueur le 4 février 2003, le Monténégro est un État membre de la Communauté étatique de Serbie-Monténégro. L'article 60 de la Charte constitutionnelle lui permet cependant de se retirer de la Communauté étatique par la voie d'un référendum suivant les normes démocratiques reconnues. L'article 60 se lit comme suit:

«À l'expiration d'un délai de trois ans, l'État membre a le droit d'engager la procédure de changement du statut de l'État, c'est-à-dire la procédure de retrait de la Communauté étatique de Serbie-Monténégro.

La décision de se retirer de la Communauté étatique de Serbie-Monténégro est prise après la tenue d'un référendum. L'État membre adopte la loi sur le référendum en tenant compte des normes démocratiques internationalement reconnues.

Dans le cas du retrait de l'État du Monténégro de la Communauté étatique de Serbie-Monténégro, les documents internationaux relatifs à la République Fédérale de Yougoslavie, en particulier la Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies, valent et s'appliquent pleinement à l'égard de la Serbie en tant que successeur. L'État membre qui exerce son droit de retrait n'hérite pas du droit à la personnalité internationale et juridique, et toutes les questions litigieuses sont réglées séparément entre l'État successeur et l'État qui est devenu indépendant.

Si les deux États membres déclarent par un référendum qu'ils sont favorables à la modification du statut de l'État, c'est-à-dire qu'ils sont favorables à l'indépendance, toutes les questions en suspens sont réglées par la procédure de succession, comme dans le cas de l'ex-République socialiste fédérale de Yougoslavie».

3. L'Accord portant amendement de la Charte constitutionnelle, adopté le 7 avril 2005, va plus loin que la Charte. Il exige que les règles applicables au référendum soient fondées sur les normes internationalement reconnues. Il se lit comme suit:

«1. Les élections directes au Parlement de Serbie-Monténégro ont lieu séparément dans les deux États membres après la tenue des élections aux organes législatifs de la république. Le mandat des membres actuels du parlement est prorogé jusqu'à la tenue de ces élections.

2. Les États membres continueront de remplir les obligations prévues dans la Charte constitutionnelle. Ils poursuivront aussi les activités visant à satisfaire aux conditions d'un progrès supplémentaire de l'intégration européenne, notamment la pleine coopération avec le tribunal de La Haye. Ils travailleront ensemble pour faire progresser le Processus de stabilisation et d'association, suivant la formule de la double voie, conformément aux arrangements conclus avec l'Union européenne.

3. *Les règles applicables à un référendum éventuel, conformément à l'article 60 de la Charte constitutionnelle, doivent se fonder sur les normes démocratiques internationalement reconnues.*

L'État membre qui organise un référendum coopérera avec l'Union européenne au sujet du respect des normes démocratiques internationales, comme le prévoit la Charte constitutionnelle.

4. *Les organes législatifs des États membres et le Parlement de Serbie-Monténégro adopteront les paragraphes 1 et 3 en tant qu'amendement de la Charte constitutionnelle et de la loi sur l'application de la Charte constitutionnelle».*

4. *La Commission de Venise, lors de sa 48^e session plénière, en octobre 2001, a adopté un Rapport intérimaire sur la situation constitutionnelle de la République fédérale de Yougoslavie (CDL-INF(2001)023). Ce rapport intérimaire contenait une évaluation juridique d'un référendum éventuel sur le statut du Monténégro. Plusieurs des questions constitutionnelles examinées dans le rapport intérimaire sont pertinentes dans le contexte actuel. Bien que la Commission se soit estimée libre de revoir ses conclusions, en tenant compte particulièrement de l'évolution de la situation juridique depuis l'adoption de ce rapport, les arguments exposés dans le rapport précédent doivent recevoir toute l'attention voulue.*

5. *Le présent avis se fonde en particulier sur les textes suivants:*

- a. *La Charte constitutionnelle de la Communauté étatique de Serbie-Monténégro (ci-après, la «Charte constitutionnelle»),*
- b. *L'accord portant amendement de la Charte constitutionnelle,*
- c. *La constitution de la République du Monténégro (CDL-EL(2005)096),*
- d. *La loi sur le référendum de la République du Monténégro (CDL-EL(2005)076),*
- e. *Le Rapport intérimaire sur la situation constitutionnelle de la République fédérale de Yougoslavie, adopté par la Commission de Venise à sa 48^e session plénière (Venise, 19-20 octobre 2001, CDL-INF(2001)023).*

6. *Ces textes ont été plus particulièrement pris en compte lors de l'élaboration du présent avis. Il doit néanmoins se lire comme une évaluation comparative de la législation en vigueur au Monténégro et des normes et de la pratique internationales acceptées et non pas comme l'indication d'une législation nouvelle qu'il serait souhaitable d'adopter au Monténégro.*

7. *Les questions à examiner dans le présent avis sont les suivantes:*

- a. *Le respect de la bonne conduite en matière électorale, qui est une condition préalable nécessaire;*
- b. *Des questions précises:*
 - i. *Le niveau de participation nécessaire,*
 - ii. *Les conditions de majorité,*
 - iii. *Les critères d'attribution du droit de vote.*

La Commission n'a pas été priée d'examiner les problèmes constitutionnels soulevés par la mise en application des résultats du référendum. Elle en avait cependant traité dans son Rapport intérimaire de 2001 sur la situation constitutionnelle de la République fédérale de Yougoslavie. La mise en application des résultats du référendum conformément aux dispositions de la Constitution du Monténégro reste un problème difficile auquel il faut trouver une solution. La difficulté tient à ce que, quel que soit le résultat du référendum, il doit être mis en œuvre d'une manière qui préserve l'ordre constitutionnel au Monténégro.

8. *Le présent avis ne traite pas des questions plus techniques réglées dans la loi sur le référendum de la République du Monténégro ou qui pourraient être réglées dans cette loi, notamment les modalités du scrutin/décompte des suffrages et les règles applicables à la campagne, y compris le rôle des moyens publics d'information, la réglementation de la publicité et celle du financement de la campagne. Ces questions ont déjà fait l'objet d'observations dans l'évaluation de la loi sur le référendum de la République du Monténégro publiée en 2001 par le BIDDH de l'OSCE¹.*

9. *Le BIDDH de l'OSCE a été consulté au cours de la rédaction du présent avis, dont il partage les conclusions.*

10. *Le présent avis, rédigé sur la base des observations de MM. Anthony Bradley (Royaume-Uni), Carlos Closa Montero (Espagne) et Kaarlo Tuori (Finlande), a été examiné par le Conseil des élections démocratiques à sa 15^e session (Venise, 15 décembre 2005) et adopté par la Commission de Venise à sa 65^e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2005).*

II. UNE CONDITION PRÉALABLE NÉCESSAIRE: LE RESPECT DE LA BONNE CONDUITE EN MATIÈRE ÉLECTORALE

11. Tout référendum doit être organisé de manière pleinement conforme aux normes internationalement reconnues. L'examen de ces normes doit commencer par celui des normes européennes. La Commission est chargée d'examiner la conformité du référendum proposé aux normes internationalement acceptées mais elle n'ignore pas que, parmi les critères pris en considération dans le présent avis, tous ne dérivent pas de normes internationales contraignantes; certains procèdent de déclarations énonçant des normes qui constituent une bonne conduite mais qui ne sont pas contraignantes, comme dans le cas des lignes directrices du Conseil de l'Europe et de la Commission de Venise. Les normes internationales applicables comprennent les conditions générales selon lesquelles les élections doivent être équitables, justes et démocratiques, ainsi que les précisions au sujet de ces conditions, figurant particulièrement dans le Code de bonne conduite en matière électorale du Conseil de l'Europe/Commission de Venise² et dans les Lignes directrices sur le référendum constitutionnel à l'échelle nationale³. Le présent avis tient compte également de la pratique internationale et des travaux constitutionnels comparatifs. La Commission a pris aussi en considération la situation particulière de la Serbie-Monténégro. Le résultat d'un référendum doit ainsi répondre au double critère de l'acceptation a. au Monténégro et b. en dehors du Monténégro. Pour satisfaire à ce critère de légitimité, le référendum doit se dérouler conformément à des normes minimales de légalité et de bonne conduite électorale, tandis que sa légitimité au Monténégro même, ainsi que son acceptation en Serbie et par la communauté internationale comme une indication valide de l'opinion au Monténégro, peut dépendre en partie du respect d'autres conditions qui sont désirables mais qui ne sont pas exigées par les normes internationales.

12. Les principes fondamentaux du droit électoral internationalement reconnus, formulés, par exemple, à l'article 3 du Premier protocole à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, doivent être respectés, notamment les règles du suffrage universel, égal, libre et secret. Pour donner

¹Assessment of the Referendum Law, Republic of Montenegro, Federal Republic of Yugoslavia, Varsovie, 6 juillet 2001, disponible à l'adresse http://www.osce.org/documents/odhr/2001/07/1325_en.pdf (anglais uniquement).

²CDL-AD(2002)023rev.

³CDL-INF(2001)010.

pleinement effet à ces principes, un référendum doit se dérouler conformément à la législation et aux règles administratives qui assurent le respect des principes suivants:

- les autorités doivent fournir une information objective;
- les moyens publics d'information doivent être neutres, particulièrement dans la couverture de l'actualité;
- les autorités ne doivent pas exercer d'influence sur les résultats du scrutin en menant une campagne excessive et exclusivement partisane;
- l'emploi des fonds publics par les autorités aux fins de la campagne doit être soumis à des limites⁴.

13. La liberté du suffrage comporte la liberté, pour les électeurs, de se former une opinion et la liberté pour eux d'exprimer leurs choix.

14. De plus, la liberté des électeurs de se former une opinion englobe non seulement l'objectivité des moyens publics d'information comme indiqué plus haut mais aussi un accès équilibré des partisans et des adversaires du «oui» aux émissions des moyens publics d'information⁵.

15. La liberté des électeurs d'exprimer leurs choix implique que *toute question soumise aux électeurs doit être formulée clairement* (n'être ni obscure ni ambiguë); elle ne doit pas être trompeuse; elle ne doit pas suggérer de réponse; les électeurs doivent répondre aux questions posées par «oui», par «non» ou par un bulletin blanc⁶. On ne connaît pas encore le libellé de la question (des questions) qui serait utilisé dans le cadre d'un référendum au Monténégro. Cependant, dans un projet de loi sur le référendum concernant le statut d'État de la République du Monténégro (en date du 10 octobre 2001), la question proposée était la suivante: «*Voulez-vous que la République du Monténégro soit un État indépendant possédant la pleine personnalité internationale et juridique?*» (article 6). Un tel libellé aurait rempli les conditions qui s'appliquent à la question posée. Les questions en rapport avec le problème de savoir qui doit être considéré comme constituant l'électorat aux fins du référendum sont examinées à la section IV du présent avis.

16. Pour rendre possible la tenue d'un référendum équitable et démocratique et pour faire en sorte que le résultat d'un référendum soit accepté comme légitime à la fois en Serbie-Monténégro et parmi l'ensemble de la communauté internationale, les questions de principe et les difficultés potentielles relatives au déroulement du référendum devraient, autant que possible, être réglées et aplanies d'avance. Si nécessaire, une loi devrait être adoptée pour régler officiellement ces problèmes; cette loi pourrait comporter le texte de la question à poser à l'électorat. Il est souhaitable que toutes les questions importantes en rapport avec le déroulement du référendum soient réglées d'une manière qui corresponde au plus haut niveau possible d'entente entre les principales forces politiques du Monténégro. On peut relever à cet égard que, dans l'accord du 7 avril 2005, au paragraphe 3⁷, chaque État membre s'est engagé à coopérer avec l'Union européenne pour respecter les normes démocratiques internationales.

17. D'autre part, les *conditions cadres* d'un scrutin libre et équitable doivent être garanties, notamment les suivantes:

⁴Cf. CDL-AD(2002)023rev, point I.2.3; CDL-INF(2001)010, points II.E.F, H.

⁵Cf. CDL-INF(2001)010, point II.H.

⁶Cf. CDL-INF(2001)010, point II.E.2.

⁷Voir ci-dessus, Introduction, par. 3.

- le respect des droits fondamentaux, en particulier la liberté d'expression et de la liberté de la presse, la liberté de circulation à l'intérieur du pays, la liberté de réunion et la liberté d'association à des fins politiques;
- l'organisation du référendum par des commissions électorales impartiales;
- l'accès le plus large possible d'observateurs nationaux et internationaux;
- un système de recours efficace⁸.

III. NIVEAU DE PARTICIPATION NÉCESSAIRE ET CONDITIONS DE MAJORITÉ

18. La demande émanant de l'Assemblée parlementaire mentionne spécialement les questions concernant le degré de participation nécessaire et la majorité requise.

A. Le niveau de participation nécessaire.

19. Le niveau de participation nécessaire (seuil de participation) a pour effet que le scrutin n'est validé que si un certain pourcentage des électeurs inscrits y participe⁹.

20. Au Monténégro, la loi sur les référendums prévoit que «*la décision par référendum est prise à la majorité des voix des citoyens qui ont voté, sous réserve que la majorité des citoyens ayant le droit de vote ait voté*» (article 37).

21. La Commission de Venise a procédé à une étude à partir de renseignements sur 33 des 48 États membres de la Commission¹⁰. Douze d'entre eux, dont la Slovénie, ont des dispositions

⁸Extrait du Code de bonne conduite en matière électorale, II.3.3. L'existence d'un système de recours efficace:

a. L'instance de recours en matière électorale doit être soit une commission électorale, soit un tribunal. Un recours devant le Parlement peut être prévu en première instance en ce qui concerne les élections du Parlement. Dans tous les cas, un recours devant un tribunal doit être possible en dernière instance.

b. La procédure doit être simple et dénuée de formalisme, en particulier en ce qui concerne la recevabilité des recours.

c. Les dispositions en matière de recours, et notamment de compétences et de responsabilités des diverses instances, doivent être clairement réglées par la loi, afin d'éviter tout conflit de compétences positif ou négatif. Ni les requérants, ni les autorités ne doivent pouvoir choisir l'instance de recours.

d. L'instance de recours doit être compétente notamment en ce qui concerne le droit de vote – y compris les listes électorales – et l'éligibilité, la validité des candidatures, le respect des règles de la campagne électorale et le résultat du scrutin.

e. L'instance de recours doit pouvoir annuler le scrutin si une irrégularité a pu influencer le résultat. L'annulation doit être possible aussi bien pour l'ensemble de l'élection qu'au niveau d'une circonscription ou au niveau d'un bureau de vote. En cas d'annulation, un nouveau scrutin a lieu sur le territoire où l'élection a été annulée.

f. Tout candidat et tout électeur de la circonscription ont qualité pour recourir. Un quorum raisonnable peut être imposé pour les recours des électeurs relatifs aux résultats des élections.

g. Les délais de recours et les délais pour prendre une décision sur recours doivent être courts (trois à cinq jours en première instance).

h. Le droit des requérants au contradictoire doit être sauvegardé.

i. Lorsque les commissions électorales supérieures sont instances de recours, elles doivent pouvoir rectifier ou annuler d'office les décisions des commissions inférieures.

⁹Étude de la Commission de Venise «Les référendums en Europe – Analyse des règles juridiques dans les États européens» (CDL-AD(2005)034), I.F.3.

¹⁰Étude sur «Les référendums en Europe – Analyse des règles juridiques dans les États européens» (CDL-AD(2005)034), adoptée par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 14^e réunion (Venise, 20 octobre 2005) et par la Commission de Venise lors de sa 64^e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2005). Deux tableaux sont annexés à ce rapport ((CDL-AD(2005)034)add – référendums nationaux; (CDL-

juridiques qui définissent un seuil minimum de participation de 50% des électeurs inscrits (seul l'Azerbaïdjan fait exception et exige la participation de 25% des électeurs inscrits). D'après le rapport de la Commission, «Un quorum de participation de la majorité du corps électoral est prévu dans les Etats suivants: Bulgarie, Croatie, Italie et Malte (référendum abrogatif), Lituanie, Russie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine» (référendum décisionnel). En Lettonie, le quorum est de la moitié des électeurs qui ont participé à la dernière élection du Parlement (sauf pour les révisions constitutionnelles, voir plus bas), et, en Azerbaïdjan, il est de 25% des électeurs inscrits seulement. En Pologne et au Portugal, faute d'une participation de plus de 50%, le référendum est de facto consultatif et non décisionnel (au Portugal, le quorum se calcule par rapport aux citoyens inscrits au recensement)»¹¹.

22. Il ressort de ces informations qu'il n'existe pas de normes contraignantes internationalement reconnues concernant le niveau de participation aux référendums en général. Toutefois, compte tenu, d'une part, de la documentation constitutionnelle comparative et, d'autre part, de la nécessité d'assurer la légitimité des résultats dans le contexte concret de la Serbie-Monténégro, la Commission conclut que l'exigence que la majorité du corps électoral ait participé au scrutin référendaire pour qu'il soit valide est conforme aux normes internationales.

23. Des propositions ont été faites précédemment au Monténégro afin d'éliminer l'exigence d'une participation minimum au référendum sur l'indépendance¹². La Commission ne serait pas favorable à l'adoption d'une mesure dans ce sens au stade actuel. Dans la mesure où la loi sur les référendums (article 37), qui s'applique à tous les types de référendum, prévoit un niveau déterminé de participation, il ne serait pas justifié que le référendum sur l'indépendance nécessite un niveau de participation inférieur à celui qui est exigé pour un référendum sur un quelconque autre sujet.

24. Tout d'abord, l'enjeu correspond probablement à la décision la plus importante qu'une communauté politique puisse prendre par la voie démocratique: son indépendance. Il faut donc que les citoyens s'impliquent le plus largement possible dans le règlement de la question. Le niveau de participation nécessaire doit être au moins égal à celui qui est exigé quand un référendum sert à consulter l'électorat sur une question de choix politique.

25. D'autre part, on estime parfois que l'exigence d'un certain niveau de participation offre un avantage initial aux partisans du «non» à la question posée. Le manque de participation favorise le rejet de la proposition soumise à référendum (qu'elle soit formulée de manière positive ou négative). L'abstention d'un électeur produit un résultat plus puissant qu'un simple vote négatif, puisque ce dernier légitime le résultat (tandis que le boycott délibéré du référendum met sa légitimité en question). Toutefois, indépendamment du jugement qui peut être porté sur une telle attitude du point de vue du civisme, la décision de s'abstenir de voter est néanmoins un comportement légitime que les citoyens peuvent adopter par rapport à une question

AD(2005)034)add2 – référendums locaux et régionaux). Les réponses détaillées au questionnaire sur l'utilisation des référendums (CDL(2004)031), pays par pays, figurent dans le document CDL-EL(2004)011.

¹¹CDL-AD(2005)034, par.112. Base constitutionnelle ou légale: Azerbaïdjan (article 139.1 du code électoral); Bulgarie (législation électorale); Croatie (article 87.4); Italie (législation sur le référendum d'abrogation); les données (article 79; s'applique à la révision de la constitution); Malte (article 20.1 de la loi sur les référendums); Portugal (article 115.11); Pologne (force contraignante si participation de 50% des électeurs, article 125.3; majorité de 50% – aucun seuil obligatoire pour la réforme de la constitution, article 235.6); Fédération de Russie (législation sur les élections); Slovaquie (article 98.1); Slovénie (article 170.2); «l'ex-République yougoslave de macédoine» (article 73.2).

¹²Particulièrement le projet de loi sur le référendum sur le statut de l'État du Monténégro, en date du 10 octobre 2001, articles 9 et précédents.

fondamentale comme l'indépendance nationale. Il y a naturellement un niveau inévitable d'abstention technique (les personnes malades et les citoyens victimes d'accidents, dans l'incapacité de voter à cause de circonstances personnelles) qui n'exprime pas une opposition à la question posée, même s'il peut avoir pour effet de renforcer l'opposition à la décision proposée.

26. En ce qui concerne la pratique internationale, une participation minimum de 50% des électeurs inscrits semble appropriée pour un référendum sur la modification du statut de l'État. Une telle condition s'est appliquée, par exemple, dans les référendums de 1991 sur l'indépendance de la Slovénie et de «l'ex-République yougoslave de Macédoine». Cependant, le changement du statut de l'État dans les États du Pacifique associés aux États-Unis a nécessité une plus forte proportion de participation des électeurs au scrutin (75%).

27. En bref, la condition actuellement prévue dans la loi sur les référendums est conforme aux normes internationales. Toutefois, la Commission fait les observations suivantes à ce sujet:

- a. plus le niveau de participation est élevé, plus le résultat du référendum aura de poids politique, à l'intérieur comme à l'extérieur du Monténégro;
- b. dans les circonstances présentes, une modification de la condition actuellement prévue exigeant la participation de la majorité de l'électorat ne devrait avoir lieu qu'avec l'accord des principales forces politiques au Monténégro;
- c. l'élimination ou l'assouplissement de la condition actuellement prévue, même avec l'accord des principales forces politiques, affaiblirait probablement la valeur du résultat du référendum.

28. Un rapport existe cependant entre le niveau de participation exigé et la condition de l'approbation par une majorité déterminée de l'électorat. Cet aspect fait l'objet de la section suivante du présent avis.

B. Les conditions de majorité

29. L'application d'une condition de majorité fait dépendre la validité des résultats de l'approbation (ou éventuellement du refus) d'un certain pourcentage de l'électorat. Si la majorité simple des suffrages exprimés n'est pas suffisante, deux types différents de conditions de majorité sont possibles:

- A. une règle exigeant une majorité qualifiée des suffrages exprimés (par exemple 55%, 60% ou 65%);
- B. une règle exigeant, outre la majorité simple des suffrages exprimés, un pourcentage déterminé de réponses par «oui» (35%, 40%, 45% ou 50%, par exemple) calculé par rapport à l'ensemble du corps électoral national.

30. La constitution du Monténégro ne contient aucune disposition à ce sujet. Outre la condition de participation de 50% déjà examinée, la loi sur les référendums prévoit que la décision est prise à la majorité des voix des citoyens qui participent au vote (article 37).

31. D'après une étude sur la documentation comparative relative à la pratique générale des référendums, seuls quelques pays européens exigent une majorité qualifiée¹³. Les taux d'approbation suivants sont nécessaires: approbation par la moitié du corps électoral en Lettonie

¹³CDL-AD(2005)034, par. 113 à 115.

pour les révisions de la constitution soumises à référendum (article 79 de la constitution); approbation par un quart du corps électoral en Hongrie (article 28C/6 de la constitution), un tiers du corps électoral en Albanie (article 118.3 du code électoral) et en Arménie (article 113 de la constitution). Au Danemark, un amendement constitutionnel nécessite l'approbation de 40% du corps électoral (article 88 de la constitution); dans les autres cas, le texte soumis au vote n'est rejeté que si la majorité des suffrages exprimés lui est défavorable et que 30% des électeurs inscrits se prononcent contre son adoption (article 42.5 de la constitution).

32. Il n'est donc pas anormal que la loi du Monténégro sur le référendum ne prévoise aucune condition spéciale de majorité. Il ne faut cependant pas perdre de vue que le référendum proposé porte sur la question majeure de l'indépendance du pays.

33. Il est notable, du reste, que les règles les plus exigeantes au sujet de la majorité s'appliquent aux référendums d'autodétermination. En Lituanie, un amendement constitutionnel touchant à la position de l'État en tant que république démocratique indépendante doit recueillir l'approbation de 75% de l'électorat (article 148.1 de la constitution); «l'ex-République yougoslave de Macédoine» exige l'approbation de la majorité du corps électoral pour l'association ou la dissolution d'une union ou communauté avec d'autres États (constitution, article 120.3) et la Slovaquie (articles 93.1 et 97.1 de la constitution) prévoit que l'union ou la sécession doit être approuvée également par la majorité absolue des électeurs inscrits. La loi soviétique de 1990 sur la sécession n'autorisait la sécession que si elle était acceptée par 66% des électeurs inscrits dans la république mais elle n'a pas été appliquée.

34. Dans sa décision sur les aspects constitutionnels de la sécession éventuelle du Québec¹⁴, la Cour suprême canadienne a constaté que *la démocratie signifie davantage que la simple règle de la majorité*. Si donc un référendum devait avoir lieu, il fallait qu'une majorité claire existe en faveur de la décision proposée. La Cour a déclaré: *nous parlons de majorité «claire» au sens qualitatif. Pour être considérés comme l'expression de la volonté démocratique, les résultats d'un référendum doivent être dénués de toute ambiguïté en ce qui concerne tant la question posée que l'appui reçu* (87). Néanmoins, la Cour s'est abstenue de définir ce que pourrait être une «majorité claire» d'un point de vue quantitatif, se prononçant comme suit: *il reviendra aux acteurs politiques de déterminer en quoi consiste «une majorité claire en réponse à une question claire», suivant les circonstances dans lesquelles un futur référendum pourrait être tenu*.

35. À la suite de ces recommandations, le Parlement canadien a adopté la «loi de clarification»¹⁵ dont l'article 2, alinéa 3, déclare: *Dans le cadre de l'examen en vue de déterminer si une majorité claire de la population de la province a déclaré clairement qu'elle voulait que celle-ci cesse de faire partie du Canada, la Chambre des communes tient compte de l'avis de tous les partis politiques représentés à l'assemblée législative de la province dont le gouvernement a proposé la tenue du référendum sur la sécession [...]*.

36. Si, donc, l'absence de toute exigence d'un certain niveau d'appui en faveur d'un référendum sur l'indépendance n'est pas incompatible avec les normes internationalement reconnues, la Commission souligne néanmoins qu'il y a des raisons d'exiger un niveau supérieur à celui d'une simple majorité des suffrages exprimés car une telle condition peut être nécessaire pour assurer la légitimité du résultat d'un référendum.

¹⁴[1998] 2 R.C.S. Renvoi relatif à la sécession du Québec.

¹⁵Loi de clarification, 29 juin 2000.

37. Quant à choisir entre une règle exigeant l'appui d'une proportion déterminée de l'ensemble du corps électoral national (B, paragraphe 29 ci dessus) et une règle exigeant une majorité qualifiée des suffrages exprimés (A, paragraphe 29 ci dessus), la Commission ne recommanderait pas cette seconde formule qui pourrait conduire à l'approbation d'une modification fondamentale moyennant une participation très faible.

C. Résumé

38. La Commission de Venise a recommandé, dans son Rapport intérimaire sur la situation constitutionnelle de la République fédérale de Yougoslavie¹⁶, portant sur l'effet de la loi sur les référendums, qu'un référendum sur le statut du pays soit soumis à la condition de l'approbation de la question posée par une majorité déterminée; elle s'est déclarée hostile à la suppression de la règle concernant le niveau de participation sans son remplacement par une règle qui exigerait une majorité déterminée.

39. La réalité de la pratique des États montre, tout d'abord, que les référendums réglementés constitutionnellement au sujet de l'indépendance, du changement du statut de l'État et des situations comparables nécessitent généralement au moins un certain niveau de participation. D'autre part, s'il est certain que les conditions prévues par la loi varient considérablement d'un pays à l'autre, la Commission relève néanmoins que les décisions dans ces domaines ont été généralement acceptées, dans la pratique, par plus de 50% des électeurs inscrits.

40. Compte tenu de la connaissance de la pratique dans de nombreux pays acquise par la Commission et en l'absence de toute preuve concluante d'exigences internationales contraires, la Commission conclut que la condition prévue dans la loi en vigueur sur le référendum (à savoir que le résultat d'un référendum peut être acquis à la majorité simple des électeurs qui participent au scrutin référendaire, sous réserve qu'au moins 50% du corps électoral ait voté) n'est pas incompatible avec les normes internationales. La Commission serait hostile à toute proposition tendant à éliminer simplement la condition qu'au moins 50% de l'électorat se soient prononcés. Cependant, de l'avis de la Commission, pour que le résultat d'un référendum pèse d'un plus grand poids, les forces politiques du Monténégro pourraient décider de modifier d'un commun accord les règles actuellement applicables au référendum proposé, soit en adoptant un taux de pourcentage plus élevé pour la participation, soit en exigeant que la décision reçoive l'appui d'un pourcentage à définir du corps électoral. Une modification de cette nature serait assurément conforme aux normes internationales et contribuerait à conférer une plus grande légitimité au résultat.

41. En accord avec le Rapport intérimaire¹⁷, la loi devrait préciser comment le nombre d'électeurs habilités à voter devrait être déterminé. La Commission recommande aussi que la loi soit modifiée pour préciser que ce nombre devrait être fixé et annoncé à une date précise préalablement à la tenue du référendum.

42. Le principal problème est cependant de veiller à ce que le critère de la majorité nécessaire introduit dans la loi soit accepté au Monténégro. La Commission de Venise invite donc tous les partis politiques à trouver une solution négociée au sujet de la majorité nécessaire afin d'assurer la légitimité du référendum. Un accord à ce sujet devrait aussi faciliter l'application du résultat du référendum conformément aux dispositions de la constitution du Monténégro.

¹⁶CDL-INF(2001)023, par. 22 à 24 et 28.

¹⁷CDL-INF(2001)023, par. 26.

IV. CRITERES DE L'ATTRIBUTION DU DROIT DE VOTE

A. Le droit de vote des citoyens du Monténégro résidant en Serbie

43. L'une des questions soulevées expressément dans la demande de l'Assemblée parlementaire concerne la compatibilité avec les normes internationales applicables de la législation en vigueur au Monténégro sur les critères d'attribution du droit de vote pour le référendum. Cette demande s'entend dans le cadre de la discussion sur le point de savoir si les citoyens monténégrins résidant en Serbie doivent avoir le droit de vote lors du référendum proposé sur l'indépendance du Monténégro. Inversement, il se pose aussi la question de savoir si les citoyens de la Serbie résidant au Monténégro peuvent voter. Le ministre de l'Administration publique et de l'autonomie locale de la République de Serbie a adressé à la Commission de Venise, le 12 juillet 2005, une lettre dans laquelle il soutenait que les citoyens monténégrins vivant en Serbie doivent avoir le droit de voter à l'occasion du référendum. En juin 2005, le gouvernement serbe a présenté une liste de plus de 260 000 citoyens monténégrins vivant en Serbie qui devraient avoir le droit de voter lors du référendum. Ce nombre est extrêmement élevé par rapport à l'effectif global du corps électoral du Monténégro, puisqu'aux dernières élections présidentielles, le nombre des électeurs inscrits était légèrement inférieur à 460 000.

44. L'article 8 de la loi sur le référendum de la République du Monténégro dispose:

«Le droit de se prononcer lors d'un référendum appartient aux citoyens qui jouissent du droit de vote en vertu des lois sur les élections».

45. L'article 11 de la loi sur les élections des conseillers et représentants de la République du Monténégro déclare:

«1. Un citoyen du Monténégro qui a atteint l'âge de la majorité, possède la capacité juridique et est résident permanent du Monténégro depuis au moins vingt-quatre mois avant la date du scrutin a le droit de voter et d'être élu représentant.

2. Un citoyen du Monténégro qui a atteint l'âge de la majorité, possède la capacité juridique et est résident permanent du Monténégro depuis au moins vingt-quatre mois avant la date du scrutin et un citoyen résident depuis au moins douze mois avant la date du scrutin sur le territoire de la municipalité qui constitue la circonscription a le droit de voter et d'être élu conseiller».

46. La loi sur les élections présidentielles contient une disposition similaire.

47. Par conséquent, d'après la législation en vigueur, les citoyens monténégrins résidant en Serbie n'ont pas le droit de vote dans les élections tenues au Monténégro. Ils n'auront donc pas le droit de voter dans un référendum organisé au Monténégro, sauf si la loi est modifiée pour le permettre et pour autoriser la création à cette fin d'une liste spéciale d'électeurs.

48. À ce propos, la Commission note que, selon l'article 7 de la Charte constitutionnelle de la Communauté étatique, *«Un citoyen d'un État Membre a des droits et obligations égaux dans l'autre État membre à ceux de ses propres citoyens, sauf pour le droit de voter et d'être élu».* Autrement dit, la Charte constitutionnelle n'exige pas l'égalité des droits politiques des citoyens monténégrins résidant en Serbie et des citoyens serbes résidant au Monténégro.

49. En 2001, la Commission de Venise a traité de la question des droits de vote dans son Rapport intérimaire sur la situation constitutionnelle de la République fédérale de Yougoslavie (CDL-INF(2001)023):

«25. Quant au droit de vote lors du référendum, la loi le confère à tout citoyen de la République fédérale de Yougoslavie résidant au Monténégro depuis au moins deux ans. Un tel régime est parfaitement conforme aux normes internationales suivant lesquelles, dans un État fédéral, chaque citoyen vote dans l'entité fédérée de sa résidence, indépendamment de la possession d'une éventuelle citoyenneté de l'entité. Cette règle électorale correspond à la pratique actuelle au Monténégro pour les élections parlementaires et, bien que certains arguments puissent être invoqués pour soutenir que tous les citoyens doivent être autorisés à voter sur la question de l'indépendance, le droit de vote dans un référendum doit suivre le droit de vote dans les élections. Une règle différente comporterait un risque non négligeable de double suffrage puisque les citoyens monténégrins résidant en Serbie peuvent voter aux élections serbes. La Commission partage donc totalement l'appréciation du BIDDH¹⁸, selon laquelle la condition de résidence se justifie en principe, bien qu'il semble excessif d'exiger une résidence de vingt-quatre mois».

50. Il faut reconnaître que ce rapport a été adopté dans un contexte différent, alors que le Monténégro faisait encore partie de la République fédérale de Yougoslavie et que la Charte constitutionnelle de la Communauté étatique et son article 7 n'existaient pas. Les événements qui se sont produits depuis lors justifient un examen approfondi des arguments énoncés par la Commission en 2001.

51. Le rapport de 2001 cite d'abord la pratique des autres États fédéraux. Dans les États fédéraux, en général, les droits politiques s'exercent au lieu de résidence de l'électeur et non pas à son lieu d'origine. Dans de nombreuses fédérations, cette situation vient du fait qu'il existe uniquement une citoyenneté nationale, sans citoyenneté au niveau des entités fédérées. Cependant, même dans les fédérations à deux niveaux de citoyenneté comme la Suisse et la Bosnie-Herzégovine¹⁹, le vote s'effectue au lieu de résidence et non pas dans l'entité dont la personne est citoyenne. Dans l'ex-Yougoslavie, la même formule s'appliquait, y compris au Monténégro, par exemple dans le cas du référendum de 1992 par lequel il a été décidé que le Monténégro devait faire partie de la République fédérale de Yougoslavie.

52. Pour prendre un exemple de la pratique des États en matière de référendum dans un État non fédéral, on mentionnera qu'au Royaume-Uni, il a été admis sans difficulté que les électeurs qui voteraient dans les référendums sur l'organisation future du gouvernement en Écosse, au pays de Galles et en Irlande du Nord seraient ceux qui figuraient sur les listes électorales en vigueur comme étant électeurs pour le territoire considéré. On n'a pas cherché à donner, par exemple, aux Écossais résidant à Londres le droit de participer au référendum sur le transfert de pouvoir à l'Écosse ni, inversement, à exclure de ce scrutin les Anglais résidant en Écosse. La pratique suivie en Suisse dans les référendums qui ont précédé la création du canton du Jura est également intéressante dans ce contexte. En Suisse, une citoyenneté des cantons et une citoyenneté des municipalités coexistent. Quand des référendums ont été organisés dans une

¹⁸Assessment of the Referendum Law, Republic of Montenegro, Federal Republic of Yugoslavia, Varsovie, 6 juillet 2001, disponible à l'adresse http://www.osce.org/documents/odihhr/2001/07/1325_en.pdf (anglais uniquement).

¹⁹Seuls les résidents du District deBrčko, qui n'est pas une Entité, qui seraient sinon privés du droit de vote au niveau national par l'effet des règles constitutionnelles sur les élections sur la base des deux Entités, votent dans les élections nationales dans l'Entité dont ils sont les citoyens.

partie du canton de Berne pour demander aux citoyens s'ils désiraient créer un nouveau canton (cette procédure a abouti à la création du canton du Jura), les citoyens suisses résidant sur le territoire concerné ont été autorisés à voter, quelle que soit leur citoyenneté municipale, tandis que les citoyens des municipalités concernées résidant en dehors de ce territoire n'ont pas été autorisés à participer au scrutin.

53. Il serait permis de se demander si la pratique des autres États fédéraux est bien pertinente dans le cas de la Communauté étatique de Serbie-Monténégro qui, de fait sinon de droit, fonctionne largement comme une confédération. Si la Communauté étatique est bien un seul sujet de droit international, les deux États membres agissent de manière indépendante dans la plupart des domaines. À la différence de la situation qui existe dans un État fédéral, dans la Communauté étatique, le lien entre l'individu et des entités séparées à l'intérieur de l'Union semble être, pour la personne concernée, plus important que les liens entre l'individu et la Communauté étatique. Pour la personne qui réside dans un État membre autre que celui dont elle est citoyenne, la situation ressemble davantage qu'en 2001 à celle d'un expatrié qui désire voter dans son pays d'origine. Néanmoins, la situation ne peut pas être assimilée pleinement à celle du vote des expatriés. Il convient de rappeler également qu'aucune norme internationale n'exige que les expatriés possèdent le droit de vote, en dépit de la résolution 1459 de l'Assemblée parlementaire sur l'abolition des restrictions aux droits de vote, qui prend position en faveur de l'attribution aux expatriés du droit de vote dans leur pays d'origine. Ce texte n'a cependant pas valeur obligatoire et la Cour européenne des droits de l'Homme a admis implicitement²⁰ la possibilité d'exclure les expatriés de la participation aux scrutins.

54. Bien que, dans la situation présente, la Commission ne donne pas le même poids qu'en 2001 à la pratique dans les autres États fédéraux, elle relève néanmoins que cette pratique tend toujours à démontrer qu'il n'existe pas de norme internationale qui donnerait le droit de vote aux citoyens monténégrins résidant en Serbie.

55. Le risque de double vote était mentionné aussi dans le rapport de 2001, étant donné que les citoyens monténégrins résidant en Serbie pouvaient exercer leurs droits électoraux dans ce pays. En effet, suivant la tradition de l'ex-Yougoslavie, tous les citoyens pouvaient voter au lieu de leur résidence. L'article 7.2 de la Charte constitutionnelle de la Communauté étatique ouvre la porte à une pratique différente. Il dispose: «*Un citoyen d'un État membre a, dans l'autre État membre, les mêmes droits et obligations que ses propres citoyens, sauf le droit de vote*». L'article 4 de la loi sur la nationalité de la République de Serbie a été modifié en décembre 2004 de manière à donner à tout citoyen de l'autre État membre de la Communauté étatique des droits égaux sur le territoire de la République de Serbie, à l'exception du droit de vote. À l'avenir, cet amendement peut empêcher les citoyens monténégrins vivant en Serbie d'exercer leur droit de vote en Serbie. Cependant, une telle mesure, qui priverait un nombre considérable de personnes du droit de vote, serait considérée par de nombreux observateurs comme une violation de la constitution et de la législation serbes en matière d'élections qui, du moins dans leur interprétation traditionnelle, confèrent le droit de vote à tous les citoyens de la Communauté étatique résidant en Serbie²¹. La conformité de cette mesure à l'article 3 du Premier protocole à

²⁰Voir, par exemple, l'appréciation donnée par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Matthews c. Royaume-Uni* (1999) 28 CEDH 361, par. 64: «*Sa situation n'est pas la même que celle d'une personne qui ne peut participer à des élections au motif qu'elle réside en dehors du ressort concerné: pareille personne peut passer pour avoir affaibli le lien existant entre elle et ledit ressort*».

²¹La langue serbe dispose de deux mots pour exprimer la notion de citoyen, *državljanin* et *građanin*. Le mot *građanin* est utilisé pour déterminer les droits en matière d'élections et englobent traditionnellement tous les citoyens de la Yougoslavie, c'est-à-dire de la Communauté étatique, résidant sur le territoire.

la Convention européenne des Droits de l'Homme pourrait aussi être contestée. Il ne semble, en tout cas, aucunement certain que les autorités serbes décident effectivement de priver du droit de vote un nombre d'électeurs actuellement inscrits qui pourrait dépasser le chiffre de 260 000.

56. Il faut néanmoins conclure que l'argument d'après lequel l'attribution du droit de vote au Monténégro aux citoyens monténégrins résidant en Serbie donnerait à ces personnes le droit de voter dans les deux États membres de la Communauté étatique n'est plus aussi convaincant qu'il l'était en 2001.

57. Si, donc, certains arguments utilisés par la Commission en 2001 n'ont plus tout à fait le même poids, d'autres arguments persistent à militer contre l'attribution du droit de vote au Monténégro aux citoyens monténégrins résidant en Serbie. Il reste souhaitable, en principe, d'appliquer les mêmes règles pour l'attribution du droit de vote dans le cas des élections et dans le cas des référendums. Si le référendum donne un résultat positif, le Parlement monténégrin aura à prendre des décisions pour mettre en œuvre les résultats. Ce parlement doit donc être responsable devant le même électorat que celui qui prend la décision par la voie du référendum.

58. Toutefois, cette seule considération ne fait pas nécessairement obstacle au passage d'un système où le droit de vote dépend de la résidence à un système où il dépend de la citoyenneté. La Commission de Venise n'est cependant pas d'avis qu'une mesure dans ce sens soit appropriée dans ce contexte et au stade actuel.

59. Tout d'abord, il faut reconnaître que la citoyenneté des républiques dans l'ex-Yougoslavie s'est souvent fondée sur un lien ténu avec la république concernée. La citoyenneté de la république était transmise par le père et une personne pouvait avoir la citoyenneté d'une république dans laquelle elle n'avait jamais vécu ou dans laquelle ne s'était jamais rendue. Il était possible de changer sa citoyenneté républicaine mais rien n'incitait à le faire puisqu'en pratique, la citoyenneté républicaine n'avait aucune conséquence.

60. La Commission est convaincue que, en concordance avec son Code de bonne conduite en matière électorale, l'introduction, au stade actuel, de règles nouvelles dans des domaines importants ruinerait la légitimité du référendum²². La question du référendum sur l'indépendance du Monténégro n'est pas nouvelle. Comme indiqué plus haut, un référendum a eu lieu en 1992 en faveur de la formation par le Monténégro d'une nouvelle République fédérale de Yougoslavie avec les autres républiques désireuses de suivre cette voie. Les forces politiques en faveur de l'indépendance du Monténégro n'ont pas accepté les résultats de ce référendum comme des résultats définitifs et elles ont gagné du terrain à la suite de la rupture entre le gouvernement monténégrin et le régime de Milošević en Serbie. Quand la Commission a examiné la situation constitutionnelle dans la République fédérale de Yougoslavie en 2001, un débat ouvert avait déjà cours au sujet du référendum, notamment sur la question de savoir qui aurait le droit de voter dans ce cas. Dans ces conditions, la moindre modification des règles électorales qui interviendrait aujourd'hui serait considérée comme motivée par les conséquences

²²Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev., par. 63): «La stabilité du droit est un élément important de la crédibilité du processus électoral, qui est elle-même essentielle à la consolidation de la démocratie²²[36]. En effet, si les règles changent souvent, l'électeur peut être désorienté et ne pas les comprendre, notamment si elles présentent un caractère complexe; il peut surtout considérer, à tort ou à raison, que le droit électoral est un instrument que ceux qui exercent le pouvoir manipulent en leur faveur, et que le vote de l'électeur n'est dès lors pas l'élément qui décide du résultat du scrutin».

recherchées quant au résultat du référendum et doit donc être écartée. En particulier, il est essentiel que les listes électorales soient fiables. Toute tentative d'ajouter au stade actuel, sur ces listes, plus de 260 000 personnes qui vivent en dehors du Monténégro ne pourrait que nuire à la crédibilité et à la fiabilité des listes électorales.

61. Dans ces conditions, la Commission considère qu'il serait contraire aux normes de la Commission elle-même de modifier les règles applicables et d'attribuer le droit de vote à l'occasion du référendum aux citoyens monténégrins qui vivent en Serbie.

B. Droit de vote des citoyens serbes vivant au Monténégro

62. S'il semble donc acceptable que les citoyens monténégrins qui vivent en Serbie n'aient pas le droit de vote à l'occasion du référendum, il paraîtrait, en revanche, souhaitable que les citoyens serbes résidant au Monténégro disposent de ce droit. Une telle solution serait conforme à la pratique normale des États fédéraux et de l'ex-Yougoslavie ainsi qu'à la pratique antérieure au Monténégro. Dernièrement, certaines décisions judiciaires monténégrines ont rejeté, sur la base de l'article 7.2 de la Charte constitutionnelle de la Communauté étatique, les demandes formulées par des citoyens serbes arrivés depuis peu qui souhaitaient être inscrits sur les listes électorales. Cependant, le 5 décembre 2005, l'assemblée plénière de la Cour suprême du Monténégro a jugé que les citoyens de la Serbie qui sont résidents du Monténégro et qui remplissent les autres conditions prévues par la loi ont le droit de voter au Monténégro et doivent être inscrits sur les listes électorales. La question est donc tranchée de manière satisfaisante.

C. Conditions de résidence

63. La Commission, dans son rapport de 2001, a estimé que l'exigence d'une période de 24 mois de résidence avant de pouvoir obtenir le droit de vote était excessive. Attendu que la constitution du Monténégro confère le droit de vote à tout citoyen majeur de dix-huit ans, on peut soutenir qu'en l'absence d'une solide justification, la législation semble aller trop loin d'après le droit constitutionnel monténégrin lorsqu'elle prive du droit de vote durant 24 mois les citoyens qui reviennent au Monténégro après avoir vécu ailleurs. Selon la Convention européenne des Droits de l'Homme, le droit de vote visé à l'article 3 du Premier protocole n'est pas absolu et peut être soumis à des restrictions. Un État dispose d'une marge d'appréciation pour établir les conditions d'attribution du droit de vote mais ces conditions ne doivent pas restreindre le droit de vote au point d'en altérer l'essence même et de le priver de son efficacité; les conditions doivent répondre à un but légitime et ne pas être disproportionnées²³. Un critère de résidence est acceptable en lui-même²⁴ mais la durée du délai est-elle justifiable²⁵? Le premier recours ouvert à une personne qui s'estimerait lésée par le délai de 24 mois serait de s'adresser aux tribunaux nationaux en soutenant que ce délai est incompatible avec la garantie du droit de vote donnée dans la constitution. Cependant, du point de vue des normes

²³Voir *Matthews c. Royaume-Uni* (1999) 28 CEDH 361, par. 63. Voir aussi *Mathieu-Mohin c. Belgique* (1987) 10 CEDH 1, par. 51 et 52 et *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2) (2005).

²⁴Voir par exemple *X c. Royaume-Uni* (1979) 15 DR 137 et *X c. Royaume-Uni* (1982) 28 DR 99. Dans l'arrêt *Bruno Py c. France* (rendu le 11 janvier 2005), la cour a admis une condition de résidence pendant dix ans dans des circonstances particulières en Nouvelle-Calédonie.

²⁵Au Royaume-Uni, une condition de résidence dans la circonscription électorale s'applique mais sans l'imposition d'un délai d'attente, sauf dans le cas de l'Irlande du Nord où un délai de trois mois de résidence en Irlande du Nord est nécessaire avant qu'un électeur puisse être inscrit. Cette règle spéciale a pour objet de dissuader les résidents de la République d'Irlande de franchir la frontière pour voter en cas d'élections en Irlande du Nord.

internationales, un délai moins long (de six mois, par exemple) correspondrait certainement à la marge d'appréciation de l'État²⁶. Un délai de douze mois pourrait aussi être acceptable par la Cour européenne des droits de l'homme, selon les motifs invoqués pour imposer une telle restriction. Néanmoins, si le référendum se déroule de manière satisfaisante à tous autres égards, il n'est pas certain que le maintien de la règle des 24 mois mette en péril la légitimité du référendum.

V. CONCLUSIONS

64. La Commission de Venise considère que, dans son état actuel, la législation de la République du Monténégro concernant le référendum ne contredit pas les normes internationales applicables dans les domaines mentionnés par l'Assemblée parlementaire. La Commission relève que les normes internationales en vigueur ne sont pas figées, reposant sur la pratique constitutionnelle variée de nombreux pays et qu'elles laissent largement place au jugement et aux traditions des différents pays. Toutefois, il ne s'ensuit pas nécessairement que le référendum envisagé sur la question de l'indépendance doive se dérouler sur la base de la législation en vigueur. Au contraire, la Commission recommande fortement que des négociations sérieuses aient lieu entre la majorité et l'opposition au Monténégro afin de dégager un consensus sur les questions de principe concernant le déroulement du référendum proposé et l'application de son résultat, notamment au sujet de la majorité déterminée qui devrait être nécessaire pour assurer que le résultat du référendum soit accepté par tous les grands groupes politiques du Monténégro. L'Union européenne qui, en vertu de l'accord sur l'amendement de la Charte constitutionnelle de la Communauté étatique en date du 7 avril 2005, joue un rôle spécifique à cet égard, pourrait faciliter ces négociations. L'adoption d'une solution consensuelle au sujet de la majorité nécessaire renforcerait la légitimité du résultat du référendum et, dans l'hypothèse où cette majorité serait atteinte, créerait une base solide pour l'indépendance du Monténégro. Un tel consensus faciliterait aussi l'application du référendum conformément aux règles énoncées dans la constitution monténégrine. Les autres sujets sur lesquels un accord devrait être recherché à travers ces négociations comprennent le libellé de la question soumise à référendum, les règles applicables à la campagne et le financement des campagnes, la neutralité des moyens publics d'information, le déroulement du scrutin et les questions connexes.

65. Sur la question du droit de vote des citoyens monténégrins résidant en Serbie, la Commission ne peut pas recommander un changement profond des règles électorales en vigueur qui reviendrait à ajouter plus de 260 000 personnes sur les listes électorales. Un tel changement au stade actuel serait incompatible avec la stabilité nécessaire des règles applicables au vote et menacerait la légitimité du référendum et la fiabilité des listes électorales.

66. Quant à la tenue du référendum, les normes internationales applicables devront être respectées. Il est seulement possible de déclarer, au stade actuel, que la législation en vigueur ne fait pas obstacle au respect de ces normes par les autorités. L'observation internationale du référendum pourrait certainement contribuer à assurer la conformité aux normes pertinentes.

²⁶La Commission de Venise a déclaré, dans son Code de bonne conduite en matière électorale adopté en octobre 2002, qu'une condition de résidence peut être imposée pour l'attribution du droit de vote mais que le délai ne peut pas être supérieur à six mois (voir I.I.I.c.).