



Strasbourg, le 15 mars 2010

CDL-AD(2010)006
Or. angl.

Avis no. 551 / 2009

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS

SUR LE PROJET DE LOI
SUR LE REFERENDUM ET L'INITIATIVE POPULAIRE
DE LA SERBIE

Adopté par le Conseil des élections démocratique
lors de sa 32^e réunion
(Venise, 11 mars 2010)
et par la Commission de Venise
lors de sa 82^e session plénière
(Venise, 12-13 mars 2010)

sur la base des observations de

M. Sergio BARTOLE (Membre suppléant, Italie)
Mr Ángel SÁNCHEZ NAVARRO (Ancien membre suppléant,
Espagne)

I. Introduction

1. Le 16 décembre 2009, M. Milan Marcovic, ministre de l'Administration publique et de l'Autonomie locale, a sollicité l'avis de la Commission de Venise au sujet du projet de loi sur le référendum et l'initiative populaire de la Serbie (ci-après « le projet de loi ») daté du 15 octobre 2009 (CDL-EL(2010)004).

2. MM. Sergio Bartole et Ángel Sánchez Navarro ont été nommés rapporteurs. Le 8 mars 2010, la Commission de Venise a participé à Belgrade à une conférence consacrée au projet de loi sur le référendum et l'initiative populaire.

3. Le présent avis a été adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 32^e réunion (Venise, 11 mars) et par la Commission de Venise à sa 82^e session plénière (Venise, 12-13 mars 2010).

II. Observations générales

4. Le projet de loi a été élaboré dans le but de mettre en œuvre les dispositions constitutionnelles relatives aux référendums. Il se veut « conforme à la Constitution, sur le fond comme sur la forme ».

5. Il vise également à « permettre une plus large participation des citoyens à la gouvernance au moyen de référendums et d'initiatives populaires »¹. Le texte proposé est appelé à remplacer la loi de 1994, qui « peut être qualifiée de restrictive, obsolète » et qui « ne permet pas aux citoyens d'exercer efficacement leur droit de participer à la gouvernance au moyen d'initiatives populaires et de référendums » d'après l'exposé des motifs du projet de loi.

6. Les rédacteurs du texte examiné ont également fait un effort pour respecter pleinement les normes communément admises dans les démocraties européennes en ce qui concerne la tenue de référendums. Sur ce plan, il semble clair que le projet a été élaboré en tenant compte des normes européennes relatives aux élections et aux référendums énoncées notamment dans le *Code de bonne conduite en matière référendaire* (ci-après « le Code »), adopté par la Commission de Venise en mars 2007². En outre, l'exposé des motifs mentionne expressément deux recommandations de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, la Recommandation 1704 (2005) « *Référendums : vers de bonnes pratiques en Europe* », adoptée le 29 avril 2005, et la Recommandation 1821 (2007) « *Code de bonne conduite en matière référendaire* », adoptée le 23 novembre 2007.

III. Le référendum dans l'ordre juridique serbe

1. La Constitution de la Serbie

7. L'article 2 paragraphe 1 de la Constitution de la Serbie dispose : « La souveraineté est exercée par les citoyens par le biais de référendums, d'initiative populaires et de représentants librement élus. »

¹ CDL-EL(2010)004 Projet de loi sur le référendum et l'initiative populaire de la Serbie, exposé des motifs, partie 2.

² CDL-AD(2007)008rev Code de bonne conduite en matière référendaire, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 19^e réunion (Venise, 16 décembre 2006) et la Commission de Venise lors de sa 70^e session plénière (Venise, 16-17 mars 2007).

8. En application du principe de souveraineté, l'article 176 paragraphe 1 de la Constitution précise que les citoyens ont droit à l'autonomie provinciale et locale, qu'ils exercent directement ou par le biais de représentants librement élus.

9. En vertu de l'article 108, l'Assemblée nationale convoque un référendum à la demande de la majorité de l'ensemble des députés ou d'au moins 100 000 électeurs. Les référendums doivent relever de la compétence de l'Assemblée, conformément à la Constitution et à la législation. De plus, ils ne doivent pas porter sur des obligations découlant de traités internationaux, sur des lois ayant trait aux droits et libertés de la personne humaine et des minorités, sur des lois fiscales et autres lois de finances, sur le budget et les états financiers, sur l'instauration de l'état d'urgence, les mesures d'amnistie, ou sur des questions relatives aux compétences électorales de l'Assemblée nationale.

10. L'article 203 de la Constitution prévoit qu'une révision de la Constitution, après avoir été adoptée à la majorité des deux tiers du nombre total de députés, doit être approuvée par un référendum national si l'amendement porte sur le préambule de la Constitution, les principes constitutionnels, les droits et libertés de la personne humaine et des minorités, le système de pouvoir, la proclamation de l'état de guerre ou de l'état d'urgence, la restriction des droits de l'homme et des minorités dans le cadre de l'état d'urgence ou de l'état de guerre, ou la procédure de révision constitutionnelle. Dans les autres cas, le Parlement peut décider de convoquer un référendum. Si celui-ci porte sur des amendements de la Constitution, il doit avoir lieu au plus tard 60 jours après leur adoption. Pour être approuvés, les amendements doivent être adoptés par la majorité des participants au référendum.

11. Au niveau provincial et local, la Constitution (articles 182.3-4 et 188.2) prévoit la tenue de référendums :

- a) pour créer de nouvelles provinces autonomes ou pour supprimer ou fusionner celles qui existent : les propositions en question doivent être approuvées par les citoyens lors d'un référendum, conformément à la loi ;
- b) pour permettre aux citoyens d'exprimer leur consentement à la modification du territoire des provinces autonomes ; et
- c) pour créer ou supprimer une collectivité locale ou modifier son territoire.

12. Les assemblées municipales sont également habilitées à convoquer des référendums municipaux (article 191).

13. Il ressort de ces dispositions constitutionnelles (articles 108, 182, 188, 203) qu'il existe différents types de référendums (articles 2 et 10-13), que le projet de loi décrit plus en détail. On peut distinguer les référendums

- selon les dispositions constitutionnelles ou légales applicables : ils peuvent être obligatoires ou facultatifs ;
- selon leur origine : les référendums (facultatifs) peuvent être organisés à l'initiative d'une assemblée ou d'un groupe d'électeurs ;
- selon leur place dans la chaîne législative : le projet de loi établit une distinction entre référendums préliminaires et référendums postérieurs ;
- selon leurs effets : les référendums peuvent être juridiquement contraignants ou consultatifs (voir toutefois le paragraphe 43, plus loin).

14. L'exposé des motifs place très nettement le projet de loi dans le cadre du droit constitutionnel serbe. Son premier paragraphe indique par exemple que « le fondement constitutionnel pour adopter la présente loi est l'article 97 paragraphe 2 de la Constitution de la République de Serbie ». Il est par ailleurs indiqué que les dispositions du projet de loi « montrent clairement que la Constitution attache une grande importance aux référendums et aux initiatives populaires, en tant que formes de démocratie directe ou d'exercice de la souveraineté civile », et que cet engagement constitutionnel et politique est « conforme aux

principes constitutionnels et aux processus démocratiques modernes de la plupart des pays européens et autres » (partie 2 de l'exposé des motifs).

2. Lien entre le projet de loi sur le référendum et la loi sur les élections

15. L'un des points positifs du projet de loi est son lien logique – même s'il n'est pas toujours admis – avec la loi sur les élections. Ces deux textes réglementent certes deux procédures différentes, mais ils ont à l'évidence de nombreux éléments en commun. Ce lien est expressément reconnu dans la dernière partie du projet de loi (IV. Dispositions transitoires et finales, article 64, « Application de la réglementation électorale ») : « S'agissant des bureaux de vote, du matériel électoral, du fonctionnement des commissions électorales, des modalités de vote, du mode de calcul des résultats et des autres questions relatives au scrutin qui ne sont pas régies par la présente loi, ce sont les dispositions pertinentes de la loi réglementant l'élection des membres du Parlement qui s'appliquent ».

16. Il est également fait référence à la loi sur les élections dans les cas opportuns, comme dans les articles suivants :

- article 4 (« Les citoyens autorisés à voter sont ceux qui ont le droit de vote en application des lois électorales ») ;
- article 19 (« Les bureaux de vote sont implantés et organisés conformément à la loi qui régit les questions relatives aux bureaux de vote lors des élections des membres du Parlement ») ;
- article 20 (« Les listes électorales sont mises à jour pour chaque référendum, conformément à la loi qui régit les données concernant les électeurs ») ;
- article 23 (« Les opérations de vote lors d'un référendum peuvent être suivies par des observateurs nationaux et étrangers, conformément aux dispositions relatives à l'observation des élections des membres du Parlement ») ;
- article 26 (« Les droits des citoyens qui ne sont pas en mesure de voter dans un bureau de vote ou de voter par eux-mêmes sont régis par les dispositions sur les élections des membres du Parlement qui définissent les modalités de vote pour ces citoyens »).

17. L'article 64 évoque le fonctionnement des commissions électorales, mais pas la question de leur composition ni celle des commissions référendaires (voir les articles 15 et suivants du projet de loi). Il convient de clarifier ce point, en tenant compte des principes du patrimoine électoral européen (Code, II.3.1).

IV. Analyse du projet de loi

18. Sur le plan de sa structure formelle, le projet de loi est divisé en quatre parties ou chapitres.

– L'article 1 de la partie I (« Dispositions fondamentales ») définit le champ d'application de la loi ; les articles 2 à 9 sont consacrés aux notions de base : les différents types de référendums (article 2), l'initiative populaire (article 3), les conditions à satisfaire pour voter (article 4), la liberté de participer à ces deux procédures, les modalités de participation, la protection des droits et la suspension des délais dans certains cas (articles 5 à 9).

– La partie II (« Référendum »), qui contient les articles 10 à 48, représente plus de la moitié du texte (39 articles sur 66). La taille de ce chapitre explique sa subdivision en trois parties :

1. Dispositions communes (articles 10 à 34) : procédures pour convoquer les différents types de référendums, effets, organes administratifs, information et campagne, question soumise au référendum, etc. ;

2. Référendum national (articles 35 à 43) ; et

3. Référendum provincial et référendum local (articles 44 à 48).

– La partie III (« Initiative populaire ») regroupe les articles 49 à 63.

– La partie IV (« Dispositions transitoires et finales ») contient les articles 64 à 66.

1. Observations générales sur la structure du texte

19. Le projet de loi vise à établir des règles très complètes pour organiser des référendums, mais il est parfois confus. Pour obtenir des informations sur la protection des droits des électeurs, il faut ainsi se reporter à de nombreux passages (par exemple les articles 3, 12, 34, 41, 52, 59 et 63).

20. Le principal problème concerne néanmoins la différence entre un référendum issu de « la volonté des électeurs » (articles 12 et 41) et une initiative populaire (chapitre III). *La Commission interprète le chapitre sur l'initiative populaire comme s'appliquant aux propositions auxquelles le Parlement est libre de donner suite ou non ; dans cette dernière hypothèse, les propositions ne sont pas soumises à référendum.* Ce point devrait en tout cas être clarifié dans le projet de loi.

21. Par ailleurs, le texte ne contient aucune disposition se rapportant spécifiquement aux référendums constitutionnels, tandis que les articles initiaux accordent une trop grande place au problème doctrinal de la définition des différents types de référendum (obligatoire, facultatif, consultatif, préliminaire et ultérieur) : la solution à ce problème est certes importante, mais il serait plus intéressant d'accorder davantage d'attention à l'articulation du texte, car les droits de nombreux citoyens sont en jeu. Dans son Avis sur la Constitution de la République de Serbie³, la Commission de Venise indiquait : « Pour appliquer l'article 203, le législateur serbe devra adopter une législation sur la tenue d'un référendum constitutionnel qui soit compatible avec les principes énoncés dans le "Code de bonne conduite en matière référendaire" précité ».

22. Le texte gagnerait peut-être à établir une distinction claire entre les règles selon qu'elles s'appliquent aux référendums découlant d'une décision autonome de l'Assemblée nationale, aux référendums résultant d'une initiative du peuple et aux référendums organisés par les provinces et les collectivités locales. Le projet de loi devrait prévoir des règles spécifiques pour toutes ces procédures distinctes, en tenant compte de la nécessaire protection des droits des citoyens concernés.

23. Les rédacteurs doivent éviter que les dispositions ayant trait à différentes activités se chevauchent s'ils veulent poser des bases claires pour la mise en œuvre des règles constitutionnelles sur les référendums. Par exemple, l'article 40 (« Initiative pour [la tenue d'un] référendum [national] »), l'article 42 (« Avis et contre-projet de l'Assemblée nationale ») et l'article 43 (« Commission du référendum national ») se trouvent dans la partie intitulée « Référendum national ». Cependant, à la fin de la partie suivante, qui est consacrée spécifiquement aux référendums provinciaux et locaux, l'article 48 (« Application des dispositions sur le référendum national ») dispose que « les articles 40, 42 et 43 [...] s'appliquent également à la mise en œuvre des référendums provinciaux et locaux ». Par conséquent, ces règles semblent avoir une portée générale. Pour plus de clarté, elles pourraient être incluses parmi les « dispositions communes ».

24. De même, mais dans une mesure encore plus large, les dispositions concernant la « protection judiciaire » des citoyens dans l'exercice de ces droits semblent présenter un parallélisme absolu.

25. Les dispositions relatives au financement des référendums pourraient elles aussi être améliorées. L'article 7 (« Financement ») ne devrait pas figurer dans les « Dispositions fondamentales », étant donné qu'il se rapporte spécifiquement au référendum national et qu'il prévoit par conséquent un financement essentiellement public. A titre de comparaison, les règles sur le financement (presque totalement privé) des initiatives populaires sont énoncées à l'article 56. Par conséquent, l'article 7 aurait davantage sa place parmi les « dispositions communes » sur les référendums.

³ CDL-AD(2007)004 Avis sur la Constitution de la République de Serbie, adopté par la Commission lors de sa 70^e session plénière (Venise, 17-18 mars 2007).

2. Conformité aux principes du patrimoine électoral européen

26. La Commission salue les efforts réalisés par les rédacteurs pour se conformer aux documents internationaux consacrés aux référendums, et notamment à plusieurs recommandations faisant partie du *Code de bonne conduite en matière référendaire* (« le Code », CDL-AD(2007)008rev) de la Commission de Venise. *Les commentaires ci-dessous se rapportent au texte du Code.*

a. Suffrage universel

27. En ce qui concerne le « suffrage universel » (I.1. du *Code*), l'article 4 du projet de loi s'appuie à juste titre sur le « droit de vote » général énoncé dans la loi sur les élections. Il y apporte quelques précisions particulièrement importantes dans le domaine des référendums, dont la portée peut varier : « Les citoyens autorisés à voter sont ceux qui ont le droit de vote [et « le droit de participer à une initiative populaire », paragraphe 4], conformément à la loi sur les élections, et qui résident sur le territoire faisant l'objet d'un référendum. Les citoyens qui résident à l'étranger, ou qui se trouvent à l'étranger au moment du référendum, ont le droit de voter lors d'un référendum national. Si un référendum porte sur les droits et les obligations des citoyens résidant en dehors du territoire qui doit faire l'objet du référendum, ces citoyens ont également le droit de voter ». La portée de la dernière phrase n'est pas claire à première vue. Il faudrait la clarifier afin d'éviter toute interprétation arbitraire et/ou controversée politique.

b. Suffrage égal

28. Dans le domaine du « suffrage égal » (I.2 du *Code*), et surtout du respect du principe d'« égalité des chances », le projet de loi est très développé. Il impose notamment aux « médias financés par des fonds publics [...] d'accorder une place égale aux partisans et aux adversaires du référendum et d'en garder trace, d'accorder un temps d'antenne égal et de diffuser des reportages corrects sur les raisons de voter pour ou contre la proposition soumise au vote » (article 22, paragraphe 2). En ce qui concerne l'« initiative populaire », les articles 55 et 56 impliquent que la campagne doit reposer sur « les principes du volontariat et de la liberté de pensée ». En d'autres termes, « le financement [...] est assuré par les dons des citoyens et les personnes morales » et « aucun moyen matériel provenant de sources privées ou publiques ne peut être promis ou donné » (articles 55 et 56). Ces dispositions n'indiquent pas clairement s'il est interdit de verser des rémunérations provenant de sources privées pour réunir des signatures (voir le point III.4.e. du *Code*).

29. Cependant, les dispositions précitées ne s'appliquent pas de la même manière aux campagnes référendaires, si bien que la seule règle en la matière est l'article 7 susmentionné, aux termes duquel « les ressources financières nécessaires à la tenue d'un référendum national sont prélevées sur le budget de la République [ou de la province pour un référendum provincial, ou de la collectivité locale pour un référendum local] ». L'« utilisation de fonds publics à des fins de propagande », que *le Code recommande d'éviter* (II.3.4.b), n'est pas mentionnée expressément. Cela pourrait poser problème.

30. En vertu de l'article 22, « l'auteur d'une proposition de référendum doit fournir aux citoyens des informations objectives sur la question ou la loi soumise au référendum, sous la forme d'un bref rapport publié dans les médias ou envoyé au domicile des citoyens par voie postale ». Cette disposition est conforme au *Code* (I.3.1.d), si ce n'est que cette tâche devrait toujours incomber aux autorités.

c. Suffrage libre

31. Le principe du « suffrage libre » (I.3) est également garanti de façon détaillée. Tout d'abord, la « libre formation de la volonté de l'électeur » (I.3.1) est expressément énoncée à l'article 5 (« Liberté de voter »), d'une portée générale, y compris les deux aspects suivants : « Les citoyens sont libres d'exprimer leur opinion lors d'un référendum et [...] de décider de participer ou non à une initiative populaire » et « Nul ne peut engager des poursuites contre un citoyen pour avoir exprimé son opinion lors d'un référendum, ou s'être abstenu de le faire, ou pour avoir participé à une initiative populaire ».

32. Cependant, le projet n'aborde pas du tout la question du vote à distance (avec urne mobile). Dans leur avis sur la législation électorale de la Serbie, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandaient d'inclure dans la législation électorale des garanties spécifiques au sujet du vote avec urne mobile. En effet, pour la Commission, « ces amendements devraient (1) exiger que toutes les demandes de vote avec urne mobile soient justifiées par une incapacité physique, une infirmité ou une autre raison valable empêchant l'électeur de se rendre physiquement au bureau de vote, et (2) prévoir que toutes les procédures d'identification de l'électeur, de fourniture et de marquage des bulletins et d'observation du scrutin soient applicables au vote avec urne mobile »⁴. La Commission de Venise recommande d'intégrer les mêmes dispositions dans le projet de loi.

33. L'article 21 prévoit la possibilité d'organiser un référendum sur deux jours. Dans un tel cas de figure, il convient de prendre les mesures adéquates pour mettre en sécurité les bulletins de vote durant la nuit.

3. Questions particulières

a. Motifs des référendums

34. En vertu de l'article 2 du projet, « le référendum est un moyen pour les citoyens de se prononcer directement sur des questions prévues par la Constitution, la loi, le statut des provinces autonomes et les statuts de collectivités locales (référendum obligatoire) et sur les questions relevant de l'Assemblée nationale, de l'Assemblée des provinces autonomes et des conseils municipaux ». Toutefois, il est douteux que le référendum soit possible dans les cas non prévus par la Constitution, du moins au niveau national. On pourrait dire la même chose pour l'article 10 concernant les motifs des référendums obligatoires et sur l'article 35 al. 1) relatif au référendum au niveau national.

35. L'article 12, paragraphe 4, sur les référendums organisés à l'initiative des électeurs distingue entre les référendums 1) sur une question qui n'a pas encore été réglementée par l'Assemblée (référendums préliminaires) ; 2) sur une proposition de loi soumise au vote populaire (référendum constitutif) ; ou 3) sur l'abrogation partielle ou totale d'une loi adoptée par l'Assemblée (référendum tendant à l'annulation d'une loi). Alors que les catégories 2 et 3 sont claires, la première devrait être précisée.

⁴ CDL-AD(2009)039 Avis conjoint sur les projets de lois relatives à la législation électorale de la Serbie par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 30^e réunion (Venise, 8 octobre 2009) et par la Commission de Venise lors de sa 80^e session plénière (Venise, 9-10 octobre 2009), paragraphe 46 ; Code de bonne conduite en matière électorale de la CDL-AD(2002)023rev, Rapport explicatif, I.3.2.2.1, paragraphe 40.

b. Le problème du quorum

36. La Constitution serbe ne prévoit pas de quorum. En vertu de l'article 203, par. 8, « un amendement à la Constitution est adopté si la majorité des électeurs votant lors du référendum se prononcent en faveur de l'amendement ». Au contraire, l'article 2 du projet énonce le principe selon lequel la décision qui ressort d'un référendum « est considérée comme effective et contraignante si plus de la moitié du total des électeurs a voté et si la majorité d'entre eux s'est prononcée en faveur de celle-ci » : ce principe est censé s'appliquer expressément quand la Constitution, la loi et le statut d'une province autonome, ou les statuts des collectivités locales « n'ont pas défini la majorité qui est nécessaire pour qu'une décision soit adoptée par ... référendum » sur les questions prévues par ces textes, ou sur celles qui relèvent de l'Assemblée nationale, de l'Assemblée d'une province autonome et des conseils municipaux et qui sont choisies « par ces assemblées ou à l'initiative des électeurs ». En conséquence, un quorum d'électeurs participant au scrutin est nécessaire pour l'ensemble des référendums à l'exception des référendums constitutionnels en vertu de l'article 203 de la Constitution.

37. On peut se demander si, alors que la Constitution ne prévoit pas de seuil (et qu'elle le précise bien pour les révisions de la Constitution), un tel seuil peut être réintroduit par une loi ordinaire.

38. En tout état de cause, un seuil n'est pas souhaitable, ainsi que l'indique le Code de bonne conduite en matière référendaire (voir Code III.7, note explicative 50 à 52) :

- a) la fixation d'un quorum pour que le scrutin soit valable donne à la majorité des votants l'impression que si le minimum n'est pas atteint, leur avis ne sera pas pris en considération ;
- b) l'exigence d'un quorum de participation au scrutin peut bloquer l'ensemble du processus ;
- c) quand un quorum de cette nature est prévu, le résultat du référendum peut être arrangé à l'avance en contrôlant un nombre important d'abstentions et en évitant ainsi un choix explicite des électeurs, ce qui va à l'encontre de l'objectif constitutionnel du référendum ;
- d) il serait souhaitable d'empêcher les opposants d'appeler à un boycott dans l'espoir d'empêcher l'adoption de la proposition mise aux voix bien qu'ils soient en minorité ; et
- e) il vaut mieux éviter les conditions de quorum, car il est difficile de rendre le vote obligatoire.

c. Questions soumises aux électeurs

39. En vertu de l'article 24, « la question soumise au vote lors d'un référendum doit être clairement exprimée de manière à ce qu'il puisse être répondu par les mots « pour » ou « contre », ou « oui » ou « non » ; elle doit être formulée de manière à suggérer uniquement une des réponses possibles ». Ces énoncés sont justes, mais ils pourraient gagner en précision.

40. Selon les principes élaborés par la Commission de Venise dans son Code, *la question soumise aux électeurs, quelle qu'elle soit, doit être claire* (elle ne doit être ni obscure, ni ambiguë) ; elle ne doit pas induire en erreur ; elle ne doit pas suggérer de réponse ; les participants au scrutin ne doivent pouvoir répondre que par oui, non, ou en blanc aux questions posées (Code, I.3.1.c).

41. En vertu de l'article 24, paragraphe 2, du projet de loi, « si deux questions ou plus sont soumises au vote lors du référendum, il doit y avoir des bulletins différents pour chaque question » ; cependant la loi ne consacre pas expressément le principe d'*unité de la matière* selon lequel « il doit exister un rapport intrinsèque entre les différentes parties de chaque question soumise au vote, afin de garantir la liberté de vote de l'électeur, qui ne doit pas être appelé à accepter ou rejeter en bloc des dispositions sans lien entre elles » (Code, III.2). Ce serait pourtant souhaitable.

42. L'article 42 permet à l'Assemblée nationale de rédiger une contre-proposition au référendum organisé à l'initiative d'au-moins 100 000 électeurs. La procédure de vote simultanée sur l'initiative et le contre-projet devrait être détaillé, en particulier en précisant s'il est possible de voter « oui » aux deux propositions et ce qui se passe si les deux questions sont approuvées.

d. *Effets des référendums*

43. La plupart des référendums sont juridiquement contraignants (article 2, par. 3-4). Les articles 2, par. 5 et 13 prévoient des référendums consultatifs sur des questions d'importance sous l'autorité d'une assemblée. Cependant, l'Assemblée « qui a annoncé un référendum consultatif est contrainte de prendre en considération l'avis des citoyens exprimé lors du référendum avant d'adopter des décisions » (article 13, par. 2). La façon dont l'Assemblée doit prendre en considération le vote des électeurs devrait être définie : cela signifie-t-il que l'Assemblée doit décider si elle le suit ou non et si oui, dans quelle mesure elle le fait ? Ou l'Assemblée est-elle tenue par les résultats du scrutin ? Si tel est le cas, le référendum est un référendum *juridiquement contraignant sur une question de principe*.

e. *Protection des droits des électeurs, contentieux*

44. Après l'annonce du référendum, une commission référendaire doit être créée en vertu de l'article 17 du projet : sa tâche est de nature administrative en ce qui concerne l'organisation et la procédure du référendum, mais elle porte aussi sur la protection des droits des citoyens intéressés, qui, s'ils estiment qu'une décision, une mesure ou la surveillance de la procédure référendaire ne sont pas régulières, peuvent recourir dans les 24 heures devant la Commission (article 32). En fait, ce délai est trop court ; la règle ne prévoit pas l'audition des intéressés et on ne sait pas bien ce que signifie « régulier ». Les rédacteurs du projet devraient tenir compte de la possibilité de prendre mieux en considération les intérêts des citoyens, des initiants autorisés et des représentants de ceux-ci.

45. De plus, la protection des droits est garantie par l'article 34, qui permet aux citoyens intéressés de recourir devant le tribunal administratif s'ils sont mécontents d'une décision de la Commission référendaire. C'est pourquoi, un citoyen peut recourir devant un juge uniquement après avoir demandé que la Commission référendaire prenne une décision et contre cette dernière.

46. En vertu de l'article 43, la Commission électorale centrale (CEC) est directement concernée par les règles applicables au référendum national, car elle « est responsable de l'organisation des référendums nationaux ». Il en découle que la CEC veille à la protection des droits des personnes concernées et que ses décisions peuvent faire l'objet de recours déposés par des citoyens devant le juge administratif. Etant donné que la CEC est un organe qui existe indépendamment de l'organisation d'un référendum et qu'elle dispose de son propre règlement, il serait souhaitable de coordonner ce règlement avec les dispositions du projet. En tout état de cause, il faut considérer les dispositions du projet de loi comme une *lex specialis*, si bien qu'elles doivent être appliquées de préférence aux règles générales concernant l'activité de la CEC.

47.

- En vertu de l'article 34 (« Dispositions communes » sur le « référendum »), paragraphes 2 à 4⁵, « Le *tribunal administratif* se prononce sur le recours visé au paragraphe 1 du présent article dans les *48 heures* suivant la date de son dépôt et sa décision est définitive. Pour ce faire, il siège en collège de trois juges en appliquant les dispositions de la loi sur les litiges administratifs. Tant qu'il ne fonctionne pas, les recours contre des décisions de la *commission référendaire* provinciale et locale visées au *paragraphe 1* du présent article sont tranchés par les tribunaux de districts et les recours contre les décisions de la *Commission référendaire nationale*, par la Cour suprême de Serbie ».

- Article 52 (« *Vérification de la proposition d'initiative populaire* »), paragraphes 5 à 7 : « Le *tribunal administratif* se prononce sur le recours visé au *paragraphe 4* du présent article dans *les quinze jours* à partir de la date de réception et sa décision sur la question est définitive. A cette fin, il siège en collège de trois juges en appliquant les dispositions de la loi sur les litiges administratifs. Tant qu'il ne fonctionne pas, les recours contre des décisions d'*assemblées* provinciales ou municipales visées au *paragraphe 4* du présent article sont tranchées par les tribunaux de district et les recours contre les décisions de l'*Assemblée nationale*, par la Cour suprême de Serbie ».

- Article 59 (« *Vérification de la conformité aux conditions* » de « l'initiative populaire »), paragraphes 4 à 6 : « Le tribunal administratif examine le recours visé au *paragraphe 3* du présent article *dans les quinze jours* à compter de la date de réception du recours et sa décision est définitive. A cette fin, il siège en collège de trois juges en appliquant les dispositions de la loi sur les litiges administratifs. Tant qu'il ne fonctionne pas, les recours contre des décisions d'*assemblées* provinciales ou locales visés au *paragraphe 3* du présent article sont tranchés par les tribunaux de district et les recours contre des décisions de l'*Assemblée nationale*, par la Cour suprême de Serbie ».

- Article 63 (« *Protection des droits* » lors « d'initiatives populaires »), paragraphes 2 à 4 : « le recours visé au *paragraphe 2* de cet article doit *être déposé dans les huit jours* à compter de la date à laquelle est reçue la *notification de l'Assemblée* ; le tribunal administratif examine le recours *dans les quinze jours* qui suivent la date de dépôt de la plainte et sa décision est définitive. A cette fin, il siège en collège de trois membres en appliquant les dispositions de la loi sur les litiges administratifs. Tant qu'il ne fonctionne pas, les recours contre des décisions d'*assemblées* provinciales ou locales visés à l'*article 2* du présent article sont tranchés par les tribunaux de district et les recours contre des décisions de l'*Assemblée nationale*, par la Cour suprême de Serbie ».

48. Les analogies entre ces dispositions sautent aux yeux, si bien qu'il pourrait être proposé de faire figurer l'essentiel de leur contenu (portant sur le caractère définitif de la décision du tribunal administratif, la composition de cette instance et la compétence transitoire des tribunaux de district et de la Cour suprême de Serbie) dans la première partie ou chapitre du projet de loi (« I. Dispositions de base »), par exemple à la fin de l'actuel article 8 (« Protection des droits »).

49. Une autre procédure semble applicable si le Gouvernement ou les organes compétents estiment qu'une question qui fait l'objet d'une demande de référendum a trait à l'une des questions visées à l'article 38 du projet (sur lesquelles aucun référendum n'est possible) : en vertu de l'article 41, l'Assemblée nationale doit demander à la Cour constitutionnelle de se prononcer sur le sujet.

⁵ Les *italiques* mettent l'accent sur les différences de libellé entre les articles considérés ici, qui renvoient essentiellement aux délais et aux institutions qui ont adopté les décisions dont il est question.

50. Cependant, le projet de loi ne prévoit pas la participation des électeurs à la procédure devant la Cour constitutionnelle. Cette solution est contestable, car elle ne permet pas aux électeurs intéressés de défendre leurs droits alors même qu'une décision est prise sur le sort du référendum. Les personnes concernées ne peuvent ni expliquer leur position ni réagir si l'Assemblée s'oppose à l'organisation du référendum. Le projet de loi devrait donc être revu sur ce point.

f. Règles spécifiques applicables à l'initiative populaire

51. En ce qui concerne l'initiative populaire (Partie III), le projet de loi semble préciser la plupart des éléments nécessaires. Les initiatives populaires sont subdivisées en différents types (formes) (libellés en termes spécifiques ou généraux à l'article 49)⁶ ; les différentes étapes de la procédure sont définies, y compris la formation d'un comité d'initiative (article 50). Le projet comprend aussi les règles de collecte des signatures (articles 53 et ss.) ; et les conditions de base sur l'information de la population, sur le financement et sur la protection judiciaire des droits des citoyens. Les initiatives populaires sont soumises aux assemblées, qui peuvent décider de les approuver ou de les rejeter sans soumettre la question à un référendum.

52. Le texte prévoit aussi l'intervention des assemblées responsables de l'adoption de la loi ou de l'examen de la question. *D'abord*, avant le début de la collecte de signatures, elles doivent vérifier si le principe d'unité de la forme a été respecté et si la question relève de celles qui sont de leur compétence (articles 52, 51, par. 1) ; cette dernière question devrait comprendre l'examen de la conformité avec les normes de degré supérieur (validité matérielle) (Code III, 3 ; cf. articles 38 et 46 du projet de loi).

53. *Ensuite*, l'Assemblée doit aussi prendre une seconde décision sur l'initiative après la collecte de signatures (article 61). Ce point s'interprète comme une décision sur l'opportunité de suivre ou non la proposition avancée dans l'initiative. Toutefois, l'article 61 renvoie à d'autres textes législatifs en ce qui concerne les cas où une initiative peut être rejetée, ce qui n'est ni clair, ni approprié.

54. Le nombre de signatures nécessaires (voir article 53, par. 2) n'est pas arrêté dans la loi, ce qui devrait pourtant être le cas.

55. L'article 58 permet à un électeur de retirer la signature qu'il a donnée en faveur d'une initiative populaire. Cette règle est peu indiquée. Elle pourrait ouvrir la voie à des pressions sur les électeurs ; Elle alourdit la procédure sans justification ; elle oublie quelle devrait être la signification d'une initiative populaire : demander au Parlement de se prononcer sur une question et non exprimer son idée sur cette question.

56. L'article 59 traite de la vérification des listes de signatures par l'Assemblée. Les actes de l'Assemblée peuvent porter non seulement sur l'annonce du référendum en général, mais aussi sur la position personnelle des électeurs dont les signatures sont jugées non valables. C'est pourquoi, l'article 59 n'est pas satisfaisant dans la mesure où il permet au Comité d'initiative de contester la décision de l'Assemblée devant le tribunal administratif, alors qu'il exclut la possibilité de recours individuels de la part d'électeurs intéressés. Le projet de loi devrait être amendé pour prendre ce point en considération.

⁶ Voir CDL-AD(2007)008 rev, III.2.

V. Conclusions

57. La Commission se félicite de l'effort déployé par les rédacteurs pour suivre les recommandations internationales. Le projet est en général conforme aux règles européennes. Il suit aussi un certain nombre de recommandations spécifiques qui sont inscrites dans le *Code de bonne conduite en matière référendaire* de la Commission de Venise.

58. Il est nécessaire de réviser la structure du projet de loi pour le rendre plus clair et plus cohérent. Il pourrait être amélioré en distinguant clairement entre les règles sur la procédure des référendums déclenchés par une décision autonome de l'Assemblée nationale et celles qui concernent les référendums dont l'initiative revient à la population, les référendums provinciaux et locaux et l'initiative populaire en faveur d'une législation. Le texte devrait définir clairement les divers types de référendums (comme ceux qui sont de caractère préliminaire, par opposition à ceux qui sont de nature constitutive) et déterminer des règles spécifiques à chacune des diverses procédures.

59. La Commission note que le projet ne comprend aucune disposition spécifique concernant le référendum constitutionnel et propose de réviser les dispositions pertinentes pour garantir pleinement les droits des citoyens.

60. Ces droits doivent être pleinement protégés en particulier en ouvrant plus largement la qualité pour recourir.

61. La Commission de Venise recommande de réviser un certain nombre de dispositions, par exemple :

- L'article 2 du projet, pour éviter tout quorum ;
- il faudrait définir des garanties spécifiques contre l'abus de l'urne mobile ;
- il conviendrait de biffer la disposition qui autorise de retirer sa signature en faveur d'une initiative populaire ;
- il faudrait définir en détail la procédure de vote sur un projet et un contre-projet ;
- il importe de clarifier les effets d'un référendum « consultatif » ;
- il faudrait définir dans le projet la composition des commissions référendaires et des commissions électorales ;
- il convient de mentionner expressément le principe d'unité de la matière.

62. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités serbes pour poursuivre la collaboration en matière de rédaction du nouveau texte de loi sur les référendums.