

Strasbourg, le 26 octobre  
<Doc\2001\cdl-inf\023\_inf\_f.doc>

CDL-INF (2001) 23

**RAPPORT INTÉRIMAIRE**

**SUR LA SITUATION CONSTITUTIONNELLE  
DE LA  
RÉPUBLIQUE FÉDÉRALE DE YOUGOSLAVIE**

**Adopté par la Commission de Venise  
à sa 48<sup>ème</sup> réunion plénière,  
(Venise, 19-20 octobre 2001)**

**Basé sur les commentaires de :**  
**M. Gerard BATLINER (membre, Liechtenstein)**  
**M. Jeffrey JOWELL (membre, Royaume Uni)**  
**M. Kaarlo TUORI (membre, Finlande)**

## INTRODUCTION

1. Par une lettre en date du 18 septembre 2001, le Président de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire, M. Gunnar Jansson, a informé la Commission de Venise que la commission qu'il préside avait décidé de solliciter l'avis de la Commission de Venise sur la situation constitutionnelle en République fédérale de Yougoslavie.

2. À la suite de cette demande, une délégation de la Commission, comprenant le vice-président, M. Tuori (Finlande), M. Batliner (Liechtenstein), M. Jowell (Royaume-Uni), M. Buquicchio et M. Markert, du Secrétariat, s'est rendue en République fédérale de Yougoslavie du 30 septembre au 3 octobre 2001. À Belgrade, la délégation a rencontré les représentants des autorités fédérales (M. Grubac, juge à la Cour constitutionnelle fédérale, M. Samardzic, Conseiller auprès du Président Kostunica, et M. Zugic, Chef des Activités multilatérales au Ministère des affaires étrangères), les représentants des autorités de la République de Serbie (M. Korac, Vice-Premier Ministre, Mme Karamarkovic, Présidente de la Cour suprême de Serbie, and M. Ivošević, Vice-Président de la Cour suprême de Serbie) et les représentants du Centre pour les droits de l'homme de Belgrade. Au Monténégro, la délégation a rencontré les ministres des affaires étrangères et de la justice, MM. Lukovac et Sturanovic, la Présidente de l'Assemblée, Mme Perovic, le Président et les juges de la Cour constitutionnelle, le conseiller du Président, M. Vukovic, les représentants de la coalition d'opposition « Ensemble pour la Yougoslavie », dont M. Bulatovic (SNP), M. Soc (NS) and M. Bojovic (SNS), le Professeur Sukovic, membre de l'Académie des sciences, et M. Peel-Yates, Chef du bureau de l'OSCE-BIDDH. La délégation tient à remercier les bureaux du Conseil de l'Europe à Belgrade et à Podgorica pour l'aide qu'ils lui ont apportée dans la préparation et le déroulement de la visite.

3. Le présent rapport ne peut avoir qu'un caractère intérimaire. En principe, l'évaluation de la situation constitutionnelle dans un pays nécessite une analyse approfondie de la constitution en vigueur et des principales lois qui lui donnent application. Dans le cas de la République fédérale de Yougoslavie, une telle analyse n'aurait pas de sens au stade actuel car les interlocuteurs que la délégation de la Commission a rencontrés se sont déclarés unanimement favorables à l'adoption de constitutions entièrement nouvelles, à l'échelon fédéral comme à celui des républiques. Comme l'expliquent les paragraphes qui suivent, la Constitution fédérale est largement obsolète et, à l'échelon des républiques, il semble que, selon toute probabilité, les constitutions actuelles seront remplacées par des textes nettement meilleurs. Dans ces conditions, il serait inopportun et injuste d'exprimer, sur la situation constitutionnelle en Yougoslavie, une opinion devant servir dans le contexte de l'adhésion du pays au Conseil de l'Europe en se fondant sur les textes qui ont été adoptés sous l'ancien régime. La Commission a préféré offrir une évaluation intérimaire de la situation en décrivant les grandes perspectives pour l'avenir proche, plutôt que de se concentrer sur l'héritage du passé.

## LA SITUATION CONSTITUTIONNELLE AU NIVEAU FÉDÉRAL

### *1. Relations actuelles entre les autorités de l'État fédéral et celles des Républiques*

4. La question constitutionnelle fondamentale au niveau fédéral, qui domine toutes les autres questions constitutionnelles, est celle de la continuation de la fédération entre la Serbie et le Monténégro. Les républiques de Serbie et du Monténégro sont, en effet, les seuls membres de la Fédération et, si la fédération qu'ils forment était dissoute, la Constitution fédérale disparaîtrait.

5. La Constitution fédérale actuelle date d'avril 1992. Elle a été modifiée le 6 juillet 2000 dans un sens préjudiciable aux intérêts du Monténégro. En particulier, le Président fédéral est aujourd'hui élu au suffrage direct, ce qui marginalise l'influence du Monténégro (qui compte environ 5 % de la population), les pouvoirs du Premier ministre (normalement monténégrin) ont été réduits et le mode d'élection à la Chambre des Républiques est défini désormais dans la Constitution fédérale. Alors que cette chambre était élue précédemment par les Assemblées des Républiques, elle est élue aujourd'hui directement par les citoyens. De ce fait, la deuxième chambre risque de devenir moins expressément attentive à la défense des intérêts des Républiques<sup>1</sup>. Les amendements ont été adoptés dans la précipitation suivant une procédure contestable et le Monténégro les considère illégitimes. À compter du 8 juillet 2000, l'Assemblée monténégrine a décidé de ne plus reconnaître aucun acte des autorités fédérales. Il convient de relever qu'avant même cette décision, le Monténégro agissait de manière beaucoup plus indépendante que ne le prévoit la Constitution et que la Serbie n'a jamais harmonisé sa Constitution avec la Constitution fédérale. Actuellement, deux compétences fédérales seulement, la défense et le contrôle du trafic aérien, sont encore exercées avec effet pour le Monténégro et il semble qu'en Serbie, les compétences réparties en principe entre le niveau fédéral et le niveau de la république se chevauchent largement.

6. De fait, nul ne semble envisager sérieusement le maintien de la constitution actuelle. Les propositions venant du côté fédéral au sujet d'une nouvelle fédération nécessitent l'adoption d'une nouvelle constitution; les propositions qui émanent du Monténégro supposent le remplacement de la Constitution par un Acte d'union ou un instrument juridique analogue.

7. La proposition la plus récente venant du côté fédéral est une plate-forme du 30 août 2001, adoptée conjointement par le DOS, qui est la coalition des partis au pouvoir en Serbie et en République fédérale de Yougoslavie (et avec le parti monténégrin d'opposition SNP au niveau fédéral), et « Ensemble pour la Yougoslavie », groupement des partis d'opposition au Monténégro, favorables au maintien de la fédération. Cette plate-forme ne prévoit qu'un minimum de pouvoirs pour la Fédération, principalement dans les domaines des affaires étrangères, de la défense et du maintien d'un marché commun. Quant à la Plate-forme monténégrine, elle est d'inspiration confédérale, reposant sur l'union volontaire de deux États souverains dont chacun jouit pleinement de la personnalité internationale. Les deux formules sont analysées ci-dessous plus en détail.

<sup>1</sup> Voir une analyse plus détaillée des amendements dans le document: *Report of the International Crisis Group, Current legal status of the Federal Republic of Yugoslavia (FRY) and of Serbia and Montenegro, Washington/Bruxelles, 19 septembre 2000.*

8. La question de savoir si une solution fédérale ou une solution confédérale est préférable dans la situation spécifique de la République fédérale de Yougoslavie relève clairement d'un choix politique. Il n'appartient pas à la Commission de Venise de prendre parti à cet égard. Le présent rapport se concentre donc sur les aspects juridiques de la procédure qui doit mener à une solution. Il convient cependant de souligner que la situation actuelle n'est pas satisfaisante et qu'elle ne peut pas se prolonger très longtemps.

9. Tout d'abord, les relations constitutionnelles manquent actuellement de bases juridiques solides. Les autorités monténégrines considèrent que la Constitution fédérale est illégitime et elles n'en tiennent pas compte; en Serbie, les relations entre le niveau fédéral et le niveau de la République sont chaotiques et fonctionnent essentiellement parce que les partis au pouvoir en Serbie sont représentés au Gouvernement fédéral. En raison du boycott de la Fédération par la coalition majoritaire au Monténégro, seule l'opposition siège à la Chambre fédérale des Républiques. La question des relations futures entre la Serbie et le Monténégro risque de paralyser les réformes. Malgré certaines réformes démocratiques introduites récemment (comme la décision prise en Serbie et au niveau fédéral de nommer des juges indépendants aux Cours constitutionnelles), d'autres réformes, pourtant nécessaires, risquent d'être bloquées faute d'une base constitutionnelle. L'incertitude juridique et politique a pour effet de décourager l'investissement économique.

10. Ensuite, du point de vue de la communauté internationale, il est particulièrement important de rappeler que le Monténégro ne reconnaît pas officiellement le service des affaires étrangères de la République fédérale de Yougoslavie ni ses représentants à l'étranger (et qu'inversement, le service des affaires étrangères ne consulte pas les autorités monténégrines). Le Monténégro ne reconnaît pas non plus les engagements internationaux pris par les autorités fédérales. À la suite du renversement de l'ancien régime, la République fédérale de Yougoslavie a accédé notamment à un grand nombre de traités internationaux sur les droits de l'homme et envisage d'accéder à un certain nombre d'autres, dont la Convention européenne des droits de l'homme. Les décisions sont prises sans consulter officiellement les Républiques. Le Monténégro, qui ne reconnaît pas les autorités fédérales, ne reconnaît pas officiellement leurs actes et ne leur donne pas effet, quand bien même il n'a pas d'objection à l'égard de ces traités. Il y a là, de toute évidence, une situation qui doit être tirée au clair avant que l'adhésion au Conseil de l'Europe puisse être envisagée.

11. Jusqu'à présent, il n'y a pas eu de négociations sérieuses au niveau officiel. Les tentatives ont été bloquées, principalement pour des questions de procédure, le Gouvernement monténégrin entendant négocier avec la République de Serbie et non pas avec le Gouvernement fédéral, qu'il considère comme illégitime. À défaut, les autorités monténégrines envisagent d'aller vers l'indépendance sur la base d'un référendum.

## *2. Appréciation juridique d'un référendum éventuel sur le statut du Monténégro*

12. La tenue d'un référendum sur la question de l'indépendance du Monténégro soulèverait d'abord la question de sa compatibilité avec le droit fédéral. La Constitution de la République fédérale de Yougoslavie, tout comme la plupart des

autres constitutions, ne contient aucune disposition expresse quant à savoir si une entité fédérée peut faire sécession. Toutefois, la mention, dans le préambule de la Constitution, de l'association volontaire entre la Serbie et le Monténégro pourrait s'interpréter comme autorisant la sécession de l'une des républiques. En toute hypothèse, du point de vue politique, la question de l'admissibilité de la sécession en droit fédéral ne semble pas se poser. Il est remarquable que, durant les entretiens de la délégation de la Commission avec les représentants des autorités fédérales ou des autorités serbes, personne n'a mis en doute la possibilité de principe, pour le Monténégro, de faire sécession. La nécessité qu'une sécession éventuelle ait lieu dans le respect du droit et des dispositions constitutionnelles a bien été mentionnée mais tous les interlocuteurs ont souligné qu'il n'y aurait pas d'intervention militaire ni d'autre pression anormale pour prévenir une sécession du Monténégro.

13. Quant à la Constitution de la République du Monténégro, elle mentionne à deux reprises (aux articles 2.4 et 119.1) la procédure applicable à une modification éventuelle du statut de la République. L'indépendance serait une modification du statut du Monténégro et, d'ailleurs, aucun des interlocuteurs de la délégation au Monténégro n'a contesté le principe suivant lequel il est juridiquement possible au Monténégro de devenir indépendant, alors même que certains de ces interlocuteurs étaient politiquement hostiles à l'indépendance.

14. Toutefois, la Constitution énonce des conditions de procédure strictes applicables à tout changement de statut. Tout d'abord, selon l'article 2.4, « Aucune modification du statut du pays, modification du mode de gouvernement ou modification des frontières ne peut être décidée sans consulter les citoyens par un référendum préalable »<sup>2</sup>. Un référendum est donc une condition nécessaire d'une indépendance éventuelle.

15. Il n'est cependant pas certain qu'il soit une condition suffisante. En effet, selon l'article 1.3 de la Constitution, « Le Monténégro est membre de la République fédérale de Yougoslavie ». L'indépendance nécessiterait donc une modification de la Constitution. Or, en vertu des articles 117.3 et 118.3, l'Assemblée se prononce sur la proposition d'amendement de la Constitution à la majorité des deux tiers des voix de la totalité des députés. Outre la tenue d'un référendum, une majorité des deux tiers à l'Assemblée semble donc nécessaire à première vue.

16. Plusieurs des interlocuteurs de la délégation ont estimé que cette majorité parlementaire n'est pas nécessaire après la tenue d'un référendum par lequel les électeurs se sont prononcés en faveur de l'indépendance. Leurs arguments étaient, tout d'abord, que le peuple est souverain et que le parlement n'a donc pas d'autre choix que de suivre la volonté exprimée par le peuple, et ensuite, que l'indépendance est une situation qui se différencie d'un amendement constitutionnel ordinaire. Dans ce cas particulier, le peuple agit en tant que pouvoir constituant et la constitution antérieure perd sa validité.

---

<sup>2</sup> La formulation en anglais retenue ici (« Any change in the status of the country, change of the form of government and any change of frontiers may not be decided without a previous referendum of the citizens ») est plus exacte que la traduction en anglais procurée par les autorités monténégrines : « Any change... shall be decided upon only by citizens in a referendum ».

17. La Commission n'est pas convaincue par ces arguments. La démocratie ne peut pas se réduire à une simple réflexion de la volonté populaire. Dans un État respectueux des principes du Conseil de l'Europe, les décisions doivent être prises conformément à la Loi. Dans ses « Lignes directrices sur le référendum constitutionnel à l'échelle nationale »<sup>3</sup> la Commission a estimé (II.B.3), au sujet des référendums constitutionnels, que l'utilisation des référendums doit se faire en conformité avec l'ensemble du système juridique et, particulièrement, les règles applicables à la *révision de la Constitution*. L'application de cette formule au cas ici examiné met clairement en évidence la nécessité de respecter toutes les garanties énoncées dans la Constitution. Or, celle-ci ne contient aucune indication quant à la majorité requise pour le succès d'un référendum. Une décision sur l'indépendance du pays ne devrait cependant pas être laissée à une majorité ad hoc dans un scrutin unique mais nécessite des sauvegardes expresses. Il est donc pleinement justifié que la Constitution exige, en plus d'un référendum, une majorité qualifiée à l'Assemblée.

18. L'argument selon lequel le régime des amendements de la Constitution n'envisage pas le cas d'une décision sur l'indépendance est en contradiction avec le texte de la Constitution. L'article 119<sup>4</sup>, qui figure à la partie V de la Constitution sur les amendements de la Constitution, traite expressément une décision sur le statut du pays comme un amendement constitutionnel et exige même la dissolution de l'Assemblée et l'élection d'une nouvelle Assemblée qui doit, à son tour, se prononcer à la majorité des deux tiers.

19. S'il est vrai que ces règles peuvent sembler exagérément rigides et ont, du reste, été critiquées par la Présidente de l'Assemblée, Mme Perovic, de l'Alliance libérale, favorable à l'indépendance, la légitimité de la Constitution du Monténégro n'a pas été mise en doute par cette personnalité ni par quiconque. Les règles constitutionnelles doivent être respectées intégralement.

20. Comme la coalition « Ensemble pour la Yougoslavie » détient plus d'un tiers des sièges à l'Assemblée du Monténégro, il semble probable qu'un certain nombre de voix de l'opposition monténégrine sera nécessaire pour obtenir une décision en faveur de l'indépendance. Les représentants de la coalition ont indiqué à la délégation de la Commission de Venise qu'ils voteraient pour l'indépendance si le référendum avait lieu conformément aux conditions suivantes :

- a) que l'adoption nécessite la majorité absolue des électeurs inscrits et non pas seulement des suffrages exprimés;
- b) que les citoyens du Monténégro vivant en dehors du Monténégro, particulièrement en Serbie, aient le droit de participer au

<sup>3</sup> Adoptées à la 47e réunion plénière de la Commission, à Venise, les 6 et 7 juillet 2001, document CDL-INF(2001)10.

<sup>4</sup> Article 119 : AMENDEMENTS IMPORTANTS ET NOUVELLE CONSTITUTION  
Si la proposition d'amender la Constitution porte sur les dispositions qui réglementent le statut du pays et le mode de gouvernement, si elle restreint les libertés et le droit ou si l'adoption d'une nouvelle Constitution est proposée, au jour de l'adoption de l'amendement à cet effet, l'Assemblée est dissoute et une nouvelle Assemblée est convoquée dans les quatre-vingt-dix jours de la date à laquelle l'amendement a été adopté.

La nouvelle Assemblée se prononce, à la majorité des deux tiers des voix de tous les députés, uniquement sur les amendements de la Constitution qui figurent dans l'amendement adopté, c'est-à-dire l'amendement adopté pour la promulgation de la nouvelle Constitution.

- référendum;
- c) que les listes électorales soient corrigées, particulièrement dans les régions où vivent des minorités;
  - d) qu'une question unique soit soumise à référendum.

21. De toute évidence, il appartient aux partis politiques, c'est-à-dire aux membres de l'Assemblée concernés, de prendre leurs décisions. Cependant, dans la mesure où certaines des conditions susmentionnées se rapportent à la loi de la république sur le référendum adoptée le 19 février 2001, la Commission juge utile d'exprimer un certain nombre d'observations sur les dispositions des plus pertinentes de ce texte. Il convient d'observer que l'ODHIR a donné une analyse approfondie de cette loi<sup>5</sup>. Un groupe de travail chargé d'examiner de revoir la loi par rapport à un éventuel référendum sur l'indépendance a été créé par l'Assemblée du Monténégro. Cependant, seuls les partis favorables à l'indépendance participent aux activités du groupe, boycotté par la coalition « Ensemble pour la Yougoslavie ».

22. Dans l'état actuel de la loi sur le référendum, une décision positive nécessite la participation de plus de 50 % des électeurs inscrits et un vote favorable équivalant à plus de 50 % des suffrages exprimés. Cette règle est critiquée pour deux motifs :

- a) L'Alliance libérale estime que la règle qui exige une participation minimum est une incitation au boycott;
- b) La coalition « Ensemble pour la Yougoslavie » estime qu'une décision en faveur de l'indépendance devrait nécessiter la majorité absolue des électeurs inscrits.

23. Sur le premier argument : il est vrai que la condition de l'acceptation par un pourcentage minimum de l'électorat est préférable à l'exigence d'une participation minimum des électeurs afin de ne pas créer une incitation au boycott. Cependant, pour une question de cette importance, il serait mal avisé de supprimer simplement la règle de la participation minimum sans la remplacer par une règle prévoyant un pourcentage minimum de l'électorat, c'est-à-dire en ne conservant que l'exigence d'un pourcentage minimum des suffrages exprimés.

24. Sur le second argument : il semble en effet souhaitable d'exiger une majorité claire et substantielle pour une décision sur l'indépendance de la République. Bien qu'il n'y ait pas de norme internationale en la matière<sup>6</sup>, il est d'une importance capitale

<sup>5</sup> *Assessment of the Referendum Law, Republic of Montenegro, Federal Republic of Yugoslavia, Varsovie, 6 juillet 2001, disponible en anglais à l'adresse:*

[http://www.osce.org/ODIHR/documents/reports/election\\_reports/yu/mntasm\\_reflaw\\_6jul2001.pdf](http://www.osce.org/ODIHR/documents/reports/election_reports/yu/mntasm_reflaw_6jul2001.pdf)

<sup>6</sup> *Néanmoins des questions similaires ont été traitées au Canada et en Irlande. La Cour suprême du Canada, dans son arrêt Reference re Secession of Quebec [1998] 2 S.C.R. 217 (base de données CODICES [CAN-1998-3-002], a mentionné la nécessité d'une décision d'une « majorité claire au Québec en faveur de la sécession, en réponse à une question claire » (par. 93). Elle a cependant refusé de préciser ce qui constituerait une majorité claire en plus de déclarer qu'il faudrait procéder à une évaluation qualitative (par. 87).*

*L'Accord de Belfast du 10 avril 1998 entre le Royaume Uni et l'Irlande envisage expressément un possible futur transfert de souveraineté territoriale du Royaume Uni vers l'Irlande quant à l'Irlande du Nord si ce choix est « librement exercé par une majorité de la population de l'Irlande du Nord » (Article 1, de l'Accord de Belfast). Les dispositions de la Section 1.2, Annexe A à l'Accord multi-partite annexé et qui a force exécutoire en vertu de l'article 2 de l'Accord de Belfast, font comprendre que ce qui est entendu par majorité de la population est une majorité simple des votants lors d'un vote organisé en vue de déterminer la volonté du peuple quant au statut de l'Irlande du Nord. Cette*

que le référendum et ses résultats soient reconnus comme légitimes. Il en est ainsi, particulièrement, parce que la loi sur le référendum prévoit, de manière générale, que les décisions prises par référendum sont contraignantes, sans référence expresse aux référendums qui modifient la Constitution. Il semble que les auteurs de la loi ne partagent pas l'analyse de la Commission suivant laquelle les décisions prises par de tels référendums doivent être confirmées par une majorité des deux tiers à l'Assemblée. Il est alors d'autant plus justifié d'exiger une sauvegarde supplémentaire au niveau de la décision par le peuple.

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 résidants en Serbie peuvent voter aux élections serbes. La Commission partage donc totalement l'appréciation du BIDDH<sup>7</sup>, selon laquelle la condition de résidence se justifie en principe, bien qu'il semble excessif d'exiger une résidence de vingt-quatre mois.

26. Au sujet de la liste électorale, le bureau de l'OSCE/BIDDH à Podgorica n'a repris à son compte la critique des partis d'opposition que dans une mesure limitée. Dans son Rapport sur les élections des représentants à l'Assemblée (République du Monténégro/RFY), l'ODHIR a estimé que le degré d'exactitude de la liste électorale correspond à la marge observée dans les démocraties établies qui pratiquent des systèmes d'inscription similaires. Il a relevé, cependant, que les erreurs doivent être corrigées avant tout nouveau scrutin au Monténégro<sup>8</sup>. L'OSCE semble être la mieux placée pour donner une appréciation impartiale à ce sujet et la Commission note donc que la liste électorale, une fois qu'elle aura été corrigée conformément aux recommandations du BIDDH, constituera une base correcte pour la tenue d'un référendum.

27. Quant aux autres aspects de la loi, plus techniques, la Commission renvoie à l'analyse approfondie faite par l'OSCE/BIDDH<sup>9</sup>.

28. Les conclusions de la Commission au sujet du référendum peuvent se résumer comme suit :

- Il serait souhaitable d'introduire, dans la loi sur le référendum, l'exigence d'une majorité qualifiée pour les référendums sur le statut du pays;

---

*disposition de l'Accord est incorporée dans le droit interne du Royaume-Uni conformément à la Section 1 de la loi sur l'Irlande du Nord de 1998.*

<sup>7</sup> Note de bas de page 5, section E.

<sup>8</sup> Varsovie, 12 juin 2001, disponible en anglais à l'adresse :

[http://www.osce.org/odihr/documents/reports/election\\_reports/yu/fry\\_mont\\_fin2001pe.pdf](http://www.osce.org/odihr/documents/reports/election_reports/yu/fry_mont_fin2001pe.pdf), section G.

<sup>9</sup> Voir la note 5, ci-dessus.

- En cas de résultat positif, un référendum sur l'indépendance devrait être confirmé par une majorité des deux tiers à l'Assemblée du Monténégro;
- Il est pleinement conforme aux normes internationales que la loi sur le référendum exige que les électeurs habilités à voter aient leur résidence au Monténégro.

29. Ces conclusions montrent qu'il sera extrêmement difficile de régler la question du statut par voie de référendum d'une manière constitutionnelle. Les adversaires du référendum détiennent plus d'un tiers des sièges à l'Assemblée. D'après les sondages d'opinion, il semble clair que l'indépendance est l'option favorite de la majorité des électeurs, mais il semble beaucoup moins probable que cette option est approuvée par la majorité des électeurs inscrits. La société monténégrine est profondément divisée sur la question, qui suscite une vive émotion. Cependant, pour cette raison précise, il est essentiel que la légitimité d'un référendum sur le sujet, qu'il s'agisse de la procédure ou des résultats, ne prête à aucune contestation. Ni l'indépendance acquise de justesse par une légère majorité ni le maintien d'une fédération rejetée par une majorité, même si elle est loin d'être massive, n'est une solution satisfaisante. Dans les deux cas, les résultats risqueraient de créer une situation très instable.

### *3. Possibilités d'arriver à une solution négociée*

30. Dans ces conditions, il faut examiner à nouveau s'il n'est pas possible d'arriver à une solution plus consensuelle par voie de négociations. Il ne fait aucun doute que le règlement de la question du statut devra être confirmé en définitive par un référendum. Cependant, il faut que le règlement corresponde à la volonté de la grande majorité des citoyens et non pas d'une faible majorité ou d'une forte minorité de blocage. Il faut donc tout faire pour arriver à une solution acceptable pour les modérés de part et d'autre. Dans ces conditions, la poursuite des négociations et du dialogue paraît s'imposer.

31. D'un point de vue strictement juridique, il ne semble pas impossible de trouver un compromis. Les deux solutions envisagées couramment, soit un État fédéral soit deux États indépendants qui coopèrent dans le cadre d'une union, paraissent en effet inconciliables. Cependant, à l'étude de toutes les clauses des propositions, les positions semblent bien plus proches.

32. Au sujet des pouvoirs d'une éventuelle union entre la Serbie et le Monténégro, la Plate-forme du Gouvernement du Monténégro, en date du 28 décembre 2000, contient la liste suivante :

- Défense et sécurité extérieure de l'Union;
- Politique extérieure de l'Union;
- Assurer l'existence d'un marché commun et d'une monnaie convertible.

La Plate-forme commune DOS/Ensemble pour la Yougoslavie, en date du 30 août, dresse la liste suivante :

- Les garanties des droits et libertés fondamentaux des citoyens et la protection des droits spéciaux pour les minorités nationales et ethniques;
- ne politique étrangère unique et la possibilité prévue par la Constitution que les États membres établissent une coopération internationale à titre individuel;
- Un système de défense unique et un contrôle commun des frontières, l'autorité sur les forces de défense appartenant au Parlement;
- Un marché unique et un régime douanier, un régime monétaire et un régime du commerce extérieur uniques;
- Un régime des transports et des communications compatible avec le système de défense et les conventions internationales.

33. Ces deux listes ne sont pas des points de départ exagérément éloignés pour des négociations. Bien entendu, les mêmes mots ne recouvrent pas nécessairement un contenu identique et la proposition monténégrine donne principalement à l'autorité centrale une fonction de coordination, tandis que la Plate-forme du DOS lui donne une fonction d'intégration. Des compromis semblent néanmoins possibles. L'échelon fédéral est prêt à accepter que la Fédération n'exerce à l'avenir que des pouvoirs relativement minimes. Dans le domaine des relations étrangères, il semble prêt à accorder au Monténégro une position relativement forte, y compris la possibilité de conclure des accords internationaux. Le Monténégro veut devenir membre de l'Union européenne (tout comme la République fédérale de Yougoslavie) et l'idée de renoncer à certains pouvoirs souverains dans la mesure nécessaire pour construire et maintenir un marché commun devrait donc être acceptable.

34. Quant aux institutions, les deux propositions prévoient un Président et un Gouvernement/Conseil des ministres élus indirectement. La proposition monténégrine contient de nombreuses sauvegardes pour assurer la parité de la représentation des États membres dans les institutions. Elle envisage une assemblée monocamérale à composition paritaire, tandis que la Plate-forme DOS/Ensemble pour la Yougoslavie prend en considération la taille différente des républiques en prévoyant une assemblée bicamérale avec seulement une chambre à composition paritaire. Cette dernière proposition envisage aussi une cour fédérale, une banque nationale et un médiateur à l'échelon fédéral. Les deux propositions présentent assurément des différences substantielles mais il paraît y avoir des possibilités de négociation et de compromis pour des juristes inventifs. Le Centre pour les droits de l'homme de Belgrade a rédigé deux propositions, l'une qui expose des fondements constitutionnels pour la nouvelle Fédération du Monténégro et de la Serbie, et l'autre qui suit un modèle confédéral et contient des Articles de l'Union<sup>10</sup>. Les deux propositions constitueraient un apport précieux pour de futures négociations.

---

<sup>10</sup> Voir *Belgrade Centre for Human Rights, Constitutional Reform in Serbia and Yugoslavia., Proposals by an independent group of experts, Belgrade 2001, p. 81 et suiv. et 95 et suiv., respectivement.*

## LA SITUATION CONSTITUTIONNELLE EN RÉPUBLIQUE DE SERBIE

35. La Constitution actuellement en vigueur en République de Serbie a été adoptée le 28 septembre 1990, avant la Constitution fédérale. L'opinion générale paraît être qu'une constitution entièrement nouvelle devrait être adoptée qui serait compatible avec les standards démocratiques contemporains.

36. La Commission se félicite de cette attitude car il est certain que la Serbie peut adopter une constitution bien meilleure que celle qui est actuellement en vigueur. Un groupe d'experts indépendants avait déjà commencé, en juillet 2000, avant le renversement de l'ancien régime, à rédiger, sous les auspices du Centre pour les droits de l'homme de Belgrade, une nouvelle constitution de la Serbie. Il a soumis récemment un avant-projet<sup>11</sup> qui a fait l'objet d'un débat public le 22 septembre 2001. Le texte qui, sans se présenter comme un projet complet, n'est cependant pas loin de ce but, est un document remarquable, de la plus haute qualité. Pris comme base, il donnerait à la Serbie une constitution digne de servir de modèle aux autres pays.

37. En particulier, le projet

- Repose sur une conception civique et non pas ethnique de l'État;
- Prévoit un haut niveau de protection pour les droits de l'homme, contenant des règles précises et efficaces qui garantissent ces droits et adoptant un libellé prudent au sujet des restrictions possibles, afin d'éviter tout abus de ces restrictions;
- Donne force constitutionnelle aux normes internationales des droits de l'homme;
- Prévoit un régime parlementaire avec un gouvernement fort et un président sans trop de pouvoirs;
- Réglemente soigneusement l'état d'urgence;
- Contient de solides garanties de l'indépendance de la justice;
- Décentralise la république en créant des régions fortes;
- Établit une cour constitutionnelle forte.

38. Ce texte ne se présente pas comme un projet définitif et certains aspects pourraient mériter une discussion plus approfondie<sup>12</sup> mais il offre une base excellente pour une future constitution et la Commission ne peut qu'inviter les autorités de la République de Serbie à commencer rapidement les travaux sur une nouvelle constitution en partant de ce texte.

39. Il faut aussi signaler que certaines parties du projet peuvent convenir tout aussi bien comme éléments d'une nouvelle constitution fédérale. C'est notamment le cas des dispositions sur les droits de l'homme, éminemment pertinentes pour un futur État membre du Conseil de l'Europe.

---

<sup>11</sup> Note de bas de page 9, p. 25 et suiv.

<sup>12</sup> L'on pourrait se demander par exemple, si la situation en Serbie ne nécessite pas une forme asymétrique de gouvernement territorial.

## **LA SITUATION CONSTITUTIONNELLE EN RÉPUBLIQUE DU MONTÉNÉGR**

40. Plusieurs interlocuteurs au Monténégro, parmi lesquels le Ministre de la justice, ont confirmé qu'il était prévu de rédiger une constitution entièrement nouvelle une fois qu'une décision aurait été prise sur le statut. Une analyse détaillée de la constitution en vigueur ne semble donc pas s'imposer.

### **CONCLUSIONS**

41. La Commission constate qu'il ne serait pas d'une grande utilité, à l'heure actuelle, de donner une analyse approfondie de la situation constitutionnelle dans la République fédérale de Yougoslavie. En effet, toutes les constitutions aujourd'hui en vigueur sont appelées à être remplacées par des textes nouveaux. La Commission s'inquiète de l'absence de fondements constitutionnels solides, qui fait obstacle aux réformes démocratiques nécessaires à tous les niveaux et qui engendre un climat d'incertitude. Elle invite les autorités à commencer dès que possible les travaux officiels sur les constitutions nouvelles en tenant pleinement compte des projets utiles qui existent déjà, notamment celui du Centre pour les droits de l'homme de Belgrade. Quant à la question du statut futur du Monténégro, la Commission constate que son règlement par la seule voie d'un référendum soulève des difficultés du point de vue de la légalité et de la légitimité d'une telle solution. Elle engage donc instamment les parties intéressées à aboutir à une proposition commune par des négociations de bonne foi dont les résultats pourraient ensuite être soumises à un référendum populaire et confirmés par des décisions appropriées. En vue de la possible adhésion au Conseil de l'Europe, il serait également fondamental de clarifier la situation.



