



Strasbourg, le 18 octobre 2021

CDL-AD(2021)033

Avis n° 1052 / 2021

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

SERBIE

AVIS URGENT

**SUR LE PROJET DE LOI SUR LE RÉFÉRENDUM
ET L'INITIATIVE POPULAIRE**

**Rendu en vertu de l'article 14a
du règlement intérieur de la Commission de Venise
le 24 septembre 2021**

**Entériné par la Commission de Venise
à sa 128e session plénière
(Venise et en ligne, 15-16 octobre 2021)**

sur la base des commentaires de

**M. Josep Maria CASTELLÀ ANDREU (membre, Espagne)
M. Oliver KASK (membre, Estonie)
Mme Regina KIENER (membre, Suisse)**

Avis co-financé
par l'Union européenne



Table des matières

I.	Introduction	- 3 -
II.	Contexte et portée de l'avis	- 3 -
III.	Analyse	- 4 -
A.	Remarques générales	- 4 -
1.	Le processus législatif et ses échéances.....	- 4 -
2.	La structure du projet.....	- 5 -
B.	Remarques spécifiques : référendums	- 6 -
1.	Types de référendums.....	- 6 -
2.	Droit de vote aux référendums et droit de participer aux initiatives populaires .	- 6 -
3.	Quorum	- 7 -
4.	Intervention de l'Assemblée et délais de convocation d'un référendum	- 7 -
5.	Questions sur lesquelles le référendum ne peut être organisé	- 9 -
6.	Administration électorale	- 9 -
7.	Question soumise aux électeurs et informations qui leur sont fournies.....	- 11 -
8.	Campagne, médias et finances	- 12 -
9.	Parallélisme des procédures	- 13 -
10.	Recours.....	- 14 -
11.	Observation des élections	- 15 -
12.	Référendums provinciaux et locaux.....	- 15 -
13.	Autres questions.....	- 16 -
C.	Remarques spécifiques : Initiatives populaires	- 17 -
IV.	Conclusion	- 18 -

I. Introduction

1. Par lettre du 2 août 2021, Mme Marija Obradović, ministre de l'Administration publique et de l'Autonomie locale de Serbie, a demandé un avis urgent de la Commission de Venise sur le projet de loi sur le référendum et l'initiative populaire ([CDL-REF\(2021\)059](#), ci-après : "le projet de loi").
2. Le 5 août 2021, le Bureau de la Commission de Venise a autorisé l'élaboration d'un avis urgent sur cette question, l'urgence étant motivée par le fait que les amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire étaient en préparation et devraient être soumis à référendum, très probablement avant la fin de l'année.
3. M. Josep Maria Castellà Andreu (membre, Espagne), M. Oliver Kask (membre, Estonie) et Mme Regina Kiener (membre, Suisse) ont été rapporteurs pour cet avis.
4. En raison de la crise de la COVID-19 et des contraintes de temps, les rapporteurs n'ont pas été en mesure de se rendre à Belgrade. Au lieu de cela, assistés par M. Garrone et Mme Wistehube du Secrétariat, ils ont tenu une série de réunions vidéo le 3 septembre 2021 avec le ministère de l'Administration publique et de l'Autonomie locale, le ministère de la Justice, la Commission électorale de la République, les groupes politiques de l'Assemblée nationale¹, des représentants des partenaires internationaux de la Serbie et des représentants de la société civile travaillant dans le domaine des élections. La Commission de Venise est reconnaissante au Bureau du Conseil de l'Europe en Serbie pour l'excellente organisation de ces réunions virtuelles.
5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions virtuelles. Il a été rendu le 24 septembre 2021 conformément au protocole de la Commission de Venise sur la préparation des avis urgents ([CDL-AD\(2018\)019](#)). Il a été entériné par la Commission de Venise lors de sa 128^e session plénière (Venise et en ligne, 15-16 octobre 2021).

II. Contexte et portée de l'avis

6. La loi sur le référendum actuellement en vigueur en Serbie date de 1994. Toutes les parties prenantes s'accordent à dire qu'elle devrait être actualisée, notamment parce qu'elle semble incompatible avec la Constitution de 2006, et que la législation devait être adaptée à cette Constitution avant la fin de 2008 déjà².
7. La Commission de Venise a abordé la question du référendum et de l'initiative populaire en Serbie dans un avis de 2010³ sur un projet de loi qui n'a jamais été adopté. L'avis recommandait notamment de revoir la structure du projet de loi pour le rendre plus clair, plus cohérent et plus précis, par exemple en définissant clairement les différents types de référendums et les règles applicables à chacun d'eux. Le projet de loi n'a jamais été adopté et un nouveau projet de loi a été préparé en 2019 mais n'a pas plus été adopté.
8. Le projet examiné dans le présent avis a été publié le 9 juillet 2021. La discussion publique a été ouverte jusqu'au 29 juillet. Le projet de loi a été présenté alors qu'une révision constitutionnelle, devant être adoptée si possible avant la fin de l'année, était prévue. Cette révision constitutionnelle doit être comprise dans le cadre de la demande d'adhésion de la Serbie à l'Union européenne.

¹ Malheureusement, en raison de problèmes techniques, l'opposition au Parlement n'a pas pu participer aux réunions.

² Loi constitutionnelle sur la mise en œuvre de la Constitution de Serbie, novembre 2006, article 15.

³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)006](#), Avis sur le projet de loi sur le référendum et l'initiative populaire de la Serbie.

9. Le présent avis examinera la conformité du projet de loi avec les normes internationales, et en particulier avec les lignes directrices révisées sur la tenue des référendums adoptées par la Commission de Venise en octobre 2020 (ci-après : les lignes directrices)⁴.

10. Le présent avis ne constitue pas un examen complet et exhaustif de l'ensemble du cadre juridique et institutionnel régissant les référendums en Serbie. Bien que le projet traite des référendums aux niveaux national, provincial et local, l'avis se concentrera principalement sur les référendums au niveau national et accordera une attention particulière aux référendums constitutionnels, puisqu'un tel référendum est prévu dans un avenir proche. Il ne faut pas en déduire que la Commission de Venise est d'avis que les dispositions qui ne sont pas expressément traitées ici ne posent pas de problème.

11. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi tel que révisé après la consultation publique de juillet 2021, et qui n'est toujours pas rendue publique. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points. Les divergences entre la version soumise à la Commission de Venise et la version serbe rendue publique seront traitées si nécessaire.

III. Analyse

A. Remarques générales

12. Il convient de saluer l'initiative des autorités serbes d'adopter une nouvelle loi sur le référendum et l'initiative populaire afin de mettre la législation en conformité avec les normes internationales. Les autorités sont conscientes des lacunes de la loi actuelle et de son éventuelle inconstitutionnalité.

13. Selon la doctrine établie de la Commission de Venise, la réussite d'une réforme électorale repose sur au moins trois éléments : 1) une législation claire et complète qui respecte les normes internationales et tient compte des recommandations antérieures; 2) l'adoption de la législation par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes⁵, 3) l'engagement politique de mettre en œuvre pleinement la législation électorale, de bonne foi. Un processus ouvert et transparent de consultation et de préparation de ces amendements renforce la confiance dans la législation adoptée et dans les institutions de l'État en général.

1. Le processus législatif et ses échéances

14. Selon les autorités, une consultation publique approfondie a eu lieu, sinon en 2020, au moins en 2019, sur un projet préparé par le précédent ministère ; le nouveau ministère, constitué à fin octobre 2020, a revu le projet et ne l'a pas changé, de manière significative, sur des points fondamentaux. De leur côté, les ONG se sont plaintes du délai trop court qui leur a été accordé (20 jours pendant l'été, prolongé de 4 jours en raison de la publication tardive des informations sur Internet); de plus, elles ont fait remarquer que le projet envoyé à la Commission de Venise le jour de l'expiration du délai ne pouvait pas encore tenir compte des commentaires exprimés pendant la consultation publique. La Commission de Venise recommande de prendre en compte ces commentaires à un stade ultérieur du processus législatif, si ce n'a pas encore été le cas.

15. Le calendrier des modifications soulève des inquiétudes. La législation devait être adaptée à la Constitution, adoptée en 2006, avant la fin de 2008. Les autorités serbes n'ont pas réussi à réformer la loi sur les référendums dans ce délai. Sa nouvelle version a été rédigée à un moment de préparation de la réforme constitutionnelle, qui nécessiterait un

⁴ Commission de Venise, Lignes directrices révisées sur la tenue des référendums, [CDL-AD\(2020\)031](#).

⁵ Lignes directrices, II.3.c.

référendum constitutionnel. En ce qui concerne ces situations, les Lignes directrices prévoient que « les éléments fondamentaux du droit référendaire ne devraient pas pouvoir être modifiés dans l'année suivant leur adoption, ou devraient être traités au niveau constitutionnel ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire⁶. Les autorités serbes prévoient d'organiser un référendum dans les mois suivant l'adoption de la loi. Même si la révision vise, entre autres, à assurer la conformité de la législation avec la Constitution et les normes internationales⁷, les autorités serbes auraient dû se pencher sur la question beaucoup plus tôt et de manière beaucoup plus approfondie. Cela était manifestement possible dans les quinze ans qui se sont écoulés depuis l'adoption de la Constitution et les onze ans qui se sont écoulés depuis le dernier avis de la Commission de Venise. L'adoption de la législation sur les référendums, formellement une loi ordinaire, nécessite la majorité de tous les membres du Parlement⁸. Il est douteux qu'elle doive être considérée comme supérieure à la loi ordinaire au sens du texte précité; en tout cas, l'exception au principe de stabilité du droit référendaire (la règle d'un an) doit être comprise comme impliquant un large accord politique et donc liée à l'exigence d'un large consensus⁹. La Commission de Venise regrette que les autorités aient attendu qu'un référendum constitutionnel soit imminent pour réviser la loi sur les référendums. Selon la déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral, les¹⁰ dispositions fondamentales du droit électoral ne devraient être appliquées moins d'un an après leur adoption que si elles assurent la conformité avec les normes du patrimoine électoral européen, ou mettent en œuvre les recommandations des organisations internationales, ce qui n'est que partiellement le cas¹¹.

16. En général, toute réforme de la législation électorale devant être appliquée lors d'une élection (ou d'un référendum) doit intervenir suffisamment tôt pour qu'elle soit réellement applicable à cette élection (ou ce référendum)¹². La Commission de Venise recommande donc de tenir le prochain référendum suffisamment tard pour que la loi révisée lui soit réellement applicable.

2. La structure du projet

17. Certains éléments de la structure du projet devraient être reconsidérés. Par exemple, l'article 2 (Référendum) et l'article 3 (Initiative populaire) sont systématiquement placés sous le titre I (Dispositions fondamentales); les détails sont exposés aux articles 9 et suivants (et aux articles 53 et suivants, respectivement). Ces dispositions générales ne sont pas placées dans les parties spécifiques de la loi traitant des référendums et des initiatives. Les différents types de référendums pourraient être définis plus précisément dans une disposition introductive sous le titre II. Le texte des dispositions constitutionnelles relatives au référendum pourrait être repris dans la loi lorsque cela s'avère nécessaire, plutôt que d'y faire simplement référence¹³.

18. Quant à la rédaction formelle de la loi, il serait très utile, en termes de clarté et d'exhaustivité du droit, de numéroter les paragraphes et de diviser certaines dispositions en plusieurs articles (par exemple les articles 15 et 18).

⁶ Lignes directrices, II.3.b.

⁷ Cf. Commission de Venise, [CDL-AD\(2005\)043](#), Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral, II.2.

⁸ Article 105.3.1 de la Constitution.

⁹ Lignes directrices, II.3.c.

¹⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2005\)043](#), Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral, II.2.

¹¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2005\)043](#), Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral, II.2.

¹² Commission de Venise, [CDL-AD\(2005\)043](#), Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral, II.5.

¹³ Cf. ci-dessous par. 19, 36.

B. Remarques spécifiques : référendums

1. Types de référendums

19. Comme prévu par la Constitution, le projet de loi réglemente différents types de référendums, dans différentes dispositions (articles 2, 9, 10, 11, 13, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 52...). Les dispositions constitutionnelles relatives au référendum (en particulier les articles 108, 182 et 203) ne sont pas reprises ou mentionnées dans le projet de loi. Les autorités serbes ont informé la Commission que, selon les règles serbes applicables à la rédaction de la législation, les dispositions ou règles qui occupent une place plus élevée dans la hiérarchie des normes ne sont pas reprises. Cela rend toutefois la catégorisation des référendums assez difficile à comprendre.

20. Le projet de loi prévoit les types et sous-types de référendums suivants :

- Référendum obligatoire, notamment sur des amendements constitutionnels spécifiques, mais aussi dans le domaine de la création, de la révocation et de la fusion de provinces autonomes (articles 203.1 et 182 de la Constitution, article 9 du projet de loi);
- À la demande de la majorité de l'Assemblée (mais pas de la minorité), référendum sur une question relevant de la compétence de l'Assemblée : vote préalable ou confirmation de l'acte adopté, avant sa promulgation (article 108.1 de la Constitution, article 10 du projet de loi);
- A la demande des électeurs, un référendum sur une déclaration préliminaire sur la question à régler ou pour l'adoption de l'acte, sa modification ou son abrogation (article 11 du projet de loi);
- Référendum consultatif sur une question d'"importance plus large" relevant de la compétence de l'Assemblée (article 13 du projet de loi).

21. Le référendum à la demande de la majorité de l'Assemblée ou à la demande des électeurs peut porter sur des révisions constitutionnelles qui ne sont pas soumises au référendum obligatoire (article 44.2). Il semble que les référendums peuvent porter sur des questions de principe, des propositions non formulées (vote préalable, référendum sur une déclaration préliminaire) ainsi que des propositions concrètes (référendum pour l'adoption d'un acte, sa modification ou son abrogation)¹⁴. Il semble également que (seul) le référendum de confirmation d'un acte adopté (uniquement à la demande de la majorité de l'Assemblée) a un effet suspensif (cf. article 39.1). Si tel est le cas, il convient de formuler plus précisément les dispositions concernées.

22. En résumé, en ce qui concerne les types de référendums, la Commission de Venise recommande de traiter en détail les points suivants dans la loi : les questions soumises au référendum; le rang hiérarchique des dispositions soumises au référendum (dispositions constitutionnelles ou législatives); la nature de la proposition soumise au référendum (par exemple, une proposition non formulée ou une proposition concrète), et l'effet de la demande de référendum sur la législation existante.

2. Droit de vote aux référendums et droit de participer aux initiatives populaires

23. Pour les questions qui ne couvrent pas l'ensemble du territoire de la Serbie, le droit de participer par les moyens de la démocratie directe appartient non seulement aux citoyens qui vivent sur ce territoire, mais aussi aux citoyens dont les droits et obligations de propriété sont concernés (article 4.2; article 21.2). Cette solution est assez inhabituelle et peut conduire à un

¹⁴ Articles 10.3, 11.2 du projet. Sur les catégories de référendums, voir Lignes directrices, par. 12.

résultat trop déséquilibré, car les propriétaires ne sont pas toujours aussi directement concernés par la décision à prendre que les résidents. En outre, il peut être difficile d'établir les situations dans lesquelles les droits de propriété sont affectés, d'autant plus que les lois relatives aux droits et libertés de l'homme et des minorités (y compris les droits fondamentaux de propriété) sont exclues des référendums par la Constitution. Parfois, la question posée lors d'un référendum peut ne toucher que légèrement aux droits de propriété, la question clé du référendum étant autre. Une propriété peut être détenue par un grand nombre de copropriétaires et la copropriété peut également être établie en vue de manipuler le résultat du référendum. Les propriétaires qui ne sont pas des ressortissants serbes n'ont pas le droit de vote, pas plus que les personnes autres que les propriétaires dont les droits et obligations peuvent être affectés par le résultat du référendum. Ainsi, l'inclusion des propriétaires sur la liste des électeurs peut conduire à des résultats politiquement contestables et remettre en question la légitimité du résultat du référendum. Pour ces raisons, la Commission de Venise recommande de reconsidérer l'extension du droit de vote aux citoyens dont les droits et obligations de propriété sont concernés, ou du moins de prévoir cette extension de manière détaillée.

24. L'article 4.3.1 se réfère aux "citoyens qui ... ont présenté une demande d'inscription sur la liste électorale afin de pouvoir voter au prochain référendum national en fonction de leur lieu de résidence à l'étranger, c'est-à-dire en fonction du lieu de résidence choisi". L'expression "le lieu de résidence choisi" est difficile à comprendre et devrait être clarifiée.

3. Quorum

25. La traduction de l'article 2.4 fournie à la Commission de Venise donne l'impression que la majorité des électeurs inscrits est requise pour l'adoption d'une question soumise à référendum. Cependant, selon les informations fournies par les autorités serbes et d'autres parties prenantes, le projet de loi n'exige en fait aucun quorum pour la validité des référendums, la majorité des votants étant suffisante (article 2.4 et 5). Il s'agit d'un changement positif par rapport à la législation existante et au projet de loi de 2009, conforme aux lignes directrices (III.7.ii) et aux recommandations de la Commission de Venise dans son précédent avis de supprimer le quorum. En outre, la constitutionnalité de tout quorum est douteuse en Serbie¹⁵.

4. Intervention de l'Assemblée et délais de convocation d'un référendum

26. Le projet prévoit que l'Assemblée prenne position sur le texte soumis à référendum et en informe les citoyens, en cas de référendum à la demande des électeurs (article 12). Cela est conforme aux lignes directrices (III.6) ainsi qu'au principe selon lequel la démocratie directe est complémentaire à la démocratie représentative¹⁶.

27. Dans le cas d'un référendum consultatif, l'Assemblée "est tenue" de faire une déclaration spéciale sur l'acceptation ou la non-acceptation de l'avis obtenu des citoyens (article 13.2). Cette disposition vise à préciser clairement les effets du référendum, conformément aux Lignes directrices (III.8.a). Il convient d'ajouter que, si le référendum consultatif ne porte pas sur un projet de loi mais sur une proposition de caractère général, le résultat du référendum peut avoir des implications sur diverses décisions adoptées par le Parlement. Le Parlement pourrait dès lors développer son raisonnement dans des rapports explicatifs sans être obligé d'adopter par un vote une déclaration spéciale. Quoi qu'il en soit, une telle déclaration n'a pas d'effet juridique et le Parlement peut (par exemple après des élections) reconsidérer son avis. La référence à la "validité" d'une décision prise par un référendum consultatif pourrait également prêter à confusion (article 2.5).

¹⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)006](#), Avis sur le projet de loi sur le référendum et l'initiative populaire de la Serbie, paragraphes 36 et suivants; voir en particulier l'article 203.8 de la Constitution.

¹⁶ Lignes directrices, para. 9; [Résolution 2251\(2019\)](#) de l'APCE, Mise à jour des lignes directrices pour garantir des référendums équitables dans les États membres du Conseil de l'Europe, 3.1.

28. L'Assemblée est tenue de convoquer un référendum dans un délai de 30 jours à compter du jour de la décision qu'elle a prise sur la question (articles 9, 10, 11). Ensuite, le référendum peut être organisé au plus tôt 30 jours et au plus tard 60 jours à compter du jour de la convocation (article 14). Bien que, pour les amendements constitutionnels, la période entre la décision de l'Assemblée et le référendum soit prévue par la Constitution, un tel délai pourrait être prolongé pour d'autres référendums. Le délai minimum prévu par le projet est le plus court prévu par les lignes directrices, qui recommandent une période beaucoup plus longue (III.9.a). Un délai plus long laisserait du temps pour un débat public plus large. Le projet de loi donne un avantage à la majorité au parlement ou à ceux qui demandent le référendum, car ils pourraient planifier et organiser leur campagne déjà avant l'adoption ou même avant la discussion de la question au parlement. La Commission de Venise recommande d'allonger le délai entre la décision de convoquer un référendum et le vote et de restreindre la possibilité discrétionnaire pour l'Assemblée de réduire ce délai, en particulier pour les référendums constitutionnels.

29. Le projet de loi ne prévoit pas ce qui se passe si le parlement ne se prononce pas dans le(s) délai(s) fixé(s) par le projet de loi. Une solution possible serait de laisser la décision de fixer la date du référendum à une institution indépendante telle qu'une commission électorale et de ne donner au Parlement que la possibilité d'exprimer sa position.

30. L'article 9 sur les référendums obligatoires (principalement les référendums constitutionnels) prête à confusion. Apparemment, selon l'article 9.3, deux décisions sont nécessaires si la décision de l'Assemblée sur le fond de la question soumise au référendum (sur une proposition non formulée) est prise après le référendum. Une réglementation selon laquelle le Parlement doit décider de l'organisation d'un référendum et en fixer la date dans des décisions distinctes peut conduire à des situations où cette dernière décision ne sera pas prise du tout. Il serait souhaitable de décider du référendum (si et quand) dans une seule décision et de n'avoir qu'un seul vote au Parlement sur cette question, comme cela est prévu pour le référendum sur un acte adopté (article 9.2). En tout état de cause, la possibilité d'organiser un référendum obligatoire avant le vote de l'Assemblée n'apparaît pas ailleurs dans le projet, et devrait être traitée de manière plus approfondie.

31. Le texte actuel de l'article 9, sur les référendums obligatoires (essentiellement des référendums constitutionnels), prévoit que les Assemblées compétentes sont « obligées de prendre une décision sur la convocation d'un référendum concernant une question sur laquelle la Constitution ou la loi...stipule que les citoyens peuvent décider par la voie référendaire (soulignement ajouté). L'article 10, quant à lui, demande que quand « une majorité de tous les membres du parlement, des ambassadeurs [*recte* : des membres des assemblées provinciales] ou des conseillers » demande un référendum, « l'Assemblée nationale...est obligée de convoquer un référendum » (soulignement ajouté). La Commission de Venise recommande de revoir ces termes, afin de clarifier quand la tenue d'un référendum est obligatoire.

32. La Commission de Venise réitère sa recommandation de traiter la nature de la proposition soumise au référendum (obligatoire) de manière systématique. Elle recommande également de simplifier la procédure relative aux projets soumis au référendum obligatoire devant l'Assemblée.

33. Rien n'est dit dans le projet concernant la tenue d'un référendum le même jour qu'une élection. A cet égard, la Commission de Venise recommande de ne pas organiser des élections et des référendums le même jour si le référendum porte sur l'institution qui est concernée par l'élection¹⁷.

34. L'article 48.7 prévoit un délai de six mois pour que l'Assemblée se prononce sur la demande d'organisation d'un référendum républicain à la demande des électeurs. Selon les informations

¹⁷ Lignes directrices, III.9.c.

fournies par les autorités serbes, cette décision ne concerne que les aspects formels de la demande et ne comprend pas la position de l'Assemblée sur le fond. En tout état de cause, un délai de six mois pour se prononcer sur les questions de forme semble trop long. La Commission de Venise recommande d'envisager une réduction de ce délai et de clarifier le délai accordé à l'Assemblée pour prendre position sur le fond.

35. En outre, l'article 48 ne traite pas les questions relatives aux référendums obligatoires. La Commission de Venise recommande de préciser les procédures par lesquelles l'Assemblée déterminera si un référendum obligatoire doit avoir lieu.

5. Questions sur lesquelles le référendum ne peut être organisé

36. L'article 45 du projet de loi précise les questions sur lesquelles un référendum ne peut être organisé. Il s'applique aux référendums à tous les niveaux (national, provincial et local). La disposition porte principalement sur la nécessité d'assurer la conformité du texte soumis au référendum avec le droit supérieur, conformément au principe de l'Etat de droit¹⁸. Elle va cependant un peu plus loin en interdisant de "réduire le niveau atteint des droits de l'homme et des minorités". L'articulation de cette disposition avec l'article 108 de la Constitution n'est pas claire. Cette disposition interdit (plus largement que le projet) les référendums sur "les lois relatives aux droits et libertés de l'homme et des minorités", ainsi que sur "les obligations découlant des traités internationaux, les lois fiscales et autres lois financières, le budget et la déclaration financière, l'introduction de l'état d'urgence et l'amnistie, ainsi que les questions relatives aux compétences électorales de l'Assemblée nationale". Sur la question spécifique des droits de l'homme et des minorités, la Constitution semble plus large d'un côté (les référendums ne peuvent pas traiter des droits de l'homme en général et pas seulement de leur limitation), mais plus étroite de l'autre côté (la clause d'exclusion concerne les "lois" et, apparemment, pas les révisions constitutionnelles). La définition des limitations substantielles à la portée des référendums pourrait conduire à un contentieux électoral. C'est pourquoi, ces limitations doivent être définies très clairement. La Commission de Venise recommande de définir clairement les questions qui ne peuvent être soumises au référendum, en réaffirmant les limitations constitutionnelles dans la loi, ainsi qu'en établissant une distinction claire entre les limitations liées à l'objet du référendum, d'une part, et celles liées au respect du droit supérieur et de l'État de droit, d'autre part. En particulier, la portée des restrictions touchant aux droits de l'homme doit être harmonisée avec la Constitution.

6. Administration électorale

37. Le présent avis abordera la composition de l'administration électorale dans la mesure où elle est traitée par le projet de loi.

38. Malgré cette limitation, il est important d'évaluer d'abord la composition de l'administration électorale en général, au moins brièvement. Selon l'article 33.1 de la Loi sur l'élection des membres du Parlement, la "composition permanente de la Commission électorale de la République est constituée du Président et de seize membres nommés par l'Assemblée nationale de la République de Serbie sur proposition des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale de la République de Serbie". Au moins dans la composition actuelle de l'Assemblée nationale où presque tous les groupes politiques appartiennent à la majorité, cela implique que la désignation de la Commission électorale de la République est contrôlée par la majorité au Parlement. Les lignes directrices¹⁹ recommandent que la Commission électorale de la République comprenne "au moins un magistrat ou un autre expert indépendant". La Cour constitutionnelle a rendu un arrêt selon lequel les juges ne peuvent être membres de commissions électorales à aucun niveau. Cela ne semble pas exclure « d'autres experts

¹⁸ Lignes directrices, II.1.

¹⁹ Lignes directrices, II.4.1.d.

indépendants » de la Commission électorale de la République. Même si les membres de celle-ci sont des juristes et agissent de manière impartiale, la composition des commissions électorales doit paraître impartiale. Des experts indépendants peuvent renforcer la confiance dans les autorités électorales. De plus, lors de sa réunion avec les représentants de la Commission électorale de la République, la Commission de Venise a été informée que, même dans le cas d'élections anticipées, la pratique est de renouveler la composition de la Commission électorale de la République – qui est prévue dans la législation électorale - après chaque élection parlementaire. Cela renforce l'impression que cet organe est systématiquement dépendant de la majorité politique du moment. La Commission de Venise recommande de reconsidérer la composition de l'administration électorale afin de garantir son indépendance.

39. L'article 15 ne crée pas d'organes spéciaux chargés d'organiser un référendum mais confie cette tâche aux commissions électorales et aux bureaux de vote. Le fait de ne pas prévoir d'organes spéciaux chargés de la conduite du référendum est conforme aux normes internationales²⁰.

40. Conformément à l'article 15.6, les membres de la sous-commission formée par la Commission électorale de la République (responsable des préparatifs techniques de l'organisation des référendums, de la détermination des bureaux de vote et des résultats du scrutin, de la présentation des résultats du scrutin à la Commission électorale de la République ou des provinces, et de l'exécution d'autres tâches déterminées par le projet de loi et la décision de convoquer un référendum, voir l'article 17.2), sont nommés sur proposition des groupes parlementaires en proportion de leur représentation dans l'Assemblée respective le jour où la décision de convoquer un référendum entre en vigueur. Cela permet à la majorité du Parlement de contrôler ces organes. La Commission de Venise recommande de veiller à une composition équilibrée des commissions électorales de la République ou des provinces également.

41. Le projet de loi établit que les "personnes" qui ont demandé un référendum (les auteurs autorisés de la proposition) peuvent désigner leurs représentants auprès des organes chargés d'organiser le référendum (article 16). Cette disposition est conforme aux normes internationales²¹. Selon les informations obtenues lors des réunions en ligne, ces représentants sont des membres des commissions électorales avec droit de vote. Il faut s'en féliciter. Dans le cas d'un référendum à la demande de l'Assemblée - plutôt qu'à la demande d'une partie de l'électorat -, il semblerait toutefois plus approprié d'ajouter les partisans et les adversaires de la question référendaire à la composition ordinaire des organes électoraux. Dans le cas contraire, même si les principaux partis politiques ont des représentants dans les commissions électorales, ces dernières peuvent sembler déséquilibrées même lorsqu'elles remplissent leur mission de manière neutre si les partis représentés à l'Assemblée soutiennent la question référendaire et sa réponse positive.

42. Selon l'article 18.4, les membres des commissions de vote (qui gèrent le processus de vote dans les bureaux de vote, assurent la régularité et le secret du vote et déterminent les résultats du vote dans les bureaux de vote) sont nommés sur proposition des groupes de parlementaires ou de conseillers qui sont représentés dans l'assemblée respective. La représentation proportionnelle est assurée par rapport au nombre total de sièges des membres de toutes les commissions de vote sur le territoire pour lequel un référendum est organisé et ne sera donc pas assurée dans chaque commission électorale (article 18.5-6). Cela peut conduire à une situation où les membres des partis politiques de l'opposition pourraient être concentrés dans les commissions de vote où le nombre d'électeurs est faible ou où les électeurs ont tendance à soutenir uniquement les partis gouvernementaux. Ainsi, l'équilibre politique dans les commissions de vote ne pourrait pas être atteint dans toutes les commissions ou dans les commissions où il compte le plus, et la majorité parlementaire serait en mesure de contrôler la

²⁰ Lignes directrices, II.4.1.b.

²¹ Cf. Lignes directrices, II.4.1.c.

nomination des organes chargés de la conduite des référendums. En outre, il serait opportun d'exiger également une composition équilibrée entre les sexes de l'administration électorale. La Commission de Venise recommande donc de garantir une représentation proportionnelle dans chaque commission de vote, ainsi qu'une composition équilibrée entre les sexes de l'administration électorale.

43. Selon l'article 18.10, le remplacement d'un membre de la commission de vote est effectué par la commission compétente à la demande du mandataire autorisé au plus tard trois jours avant le jour fixé pour la tenue du référendum. A titre exceptionnel, la commission compétente peut remplacer un membre qui ne peut faire partie de la commission de vote en raison de restrictions légales, au plus tard jusqu'à l'ouverture du bureau de vote pour le scrutin (article 18.11). L'article II.4.1.f des Lignes directrices prévoit que les organes qui désignent les membres des commissions ne doivent pas être libres de les révoquer à leur gré. Bien que le mandataire autorisé ne puisse que demander (et non effectuer) des remplacements, cette règle pourrait néanmoins être problématique en raison du processus de nomination politique des membres de la commission. La Commission de Venise recommande de reconsidérer ces dispositions.

44. L'article 18.13 ne précise pas dans quelles circonstances un membre d'une commission de vote ne peut pas remplir ses fonctions en raison de restrictions légales. La Commission de Venise recommande de rendre cette disposition plus précise.

45. L'article 19 prévoit des objections contre les décisions relatives à la nomination des commissions de vote. Le projet de loi gagnerait à ce que les règles permettant de statuer sur ces objections soient clairement définies: Que se passe-t-il si l'objection est présentée ? Que se passe-t-il si l'objection reste sans réponse ? Est-il possible de révoquer des membres des commissions sur la base de l'objection ? La Commission de Venise recommande de réglementer ces questions de manière plus précise.

7. Question soumise aux électeurs et informations qui leur sont fournies

46. La commission électorale compétente n'a pas le pouvoir de se pencher sur le contenu de la question soumise aux électeurs (voir l'article 17; l'article 33 n'exige que la clarté et une question binaire, mais la commission électorale n'intervient pas dans le contrôle de ces exigences). Le projet de loi indique explicitement que la commission compétente de l'Assemblée ou l'Assemblée (au niveau national, provincial ou local) décide de la validité matérielle du texte du référendum (article 48.2, article 49.2, article 50.3, article 51.3 et article 52.2). Ces tâches devraient incomber à une commission électorale ou à une autre autorité impartiale²². La Commission de Venise recommande de réviser les dispositions pertinentes du projet.

47. Selon le projet de loi, le gouvernement fournit aux citoyens des informations objectives sur la question soumise à référendum (article 23), qui "doivent refléter fidèlement et équitablement le point de vue des parties préconisant des réponses différentes à la question référendaire" (article 23.3). Il s'agit d'un pas positif. Toutefois, cette compétence devrait également appartenir à une commission électorale ou à une autre autorité impartiale²³. En outre, le délai pour fournir ces informations, "qui est de huit jours à compter de la convocation du référendum national" (article 23.1), soulève de sérieuses inquiétudes. Il semble impossible pour les différentes forces politiques de donner leur avis et pour le gouvernement de préparer un document contenant ces informations dans un délai aussi court, sans parler du temps nécessaire pour envoyer le document aux électeurs. Cela va à l'encontre du principe de la légalité, qui est l'un des piliers de l'État de droit et implique que la législation doit être applicable²⁴. L'extension du délai est donc

²² Lignes directrices, I.3.1.d et II.4.1.b.

²³ Lignes directrices, I.3.1.e et II.4.1.b.

²⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'État de droit, II.A.7.

impérative; toutefois, les électeurs devraient recevoir les informations bien avant le vote. La Commission de Venise recommande de réviser les dispositions pertinentes du projet.

8. Campagne, médias et finances

48. L'article 23.4 prévoit que, lors de la campagne, les médias publics et privés doivent assurer l'égalité d'accès aux partis qui préconisent des réponses différentes à la question référendaire. Contrairement aux mass médias publics, les médias privés ne sont pas soumis à une exigence de neutralité, même si l'égalité des conditions pour la publicité à la radio et à la télévision doit être assurée²⁵. La Commission de Venise recommande de prévoir des règles moins strictes pour les médias privés.

49. Les organisations auxquelles il est interdit de financer les campagnes sont trop largement définies (article 26): les églises et les communautés religieuses pourraient avoir un intérêt légitime pour certaines questions soumises à un référendum. Il en va de même pour les fondations et les syndicats. Des limitations qui pourraient être acceptables dans le cadre d'une campagne électorale pourraient aller à l'encontre du principe de proportionnalité dans le cadre d'un référendum sur un sujet qui peut concerner les activités principales de ces organisations. Par ailleurs, les ressortissants étrangers sont également exclus de la contribution au financement des campagnes. Cela ne devrait pas être le cas s'ils sont des résidents légaux en Serbie et que le référendum ne concerne pas la Constitution ou des lois constitutionnelles. La Commission de Venise recommande de reconsidérer cette disposition.

50. Selon l'article 24.1, la recherche sur l'opinion publique est considérée comme une activité de campagne référendaire. Toutefois, si cette recherche ne vise pas à cibler des groupes d'électeurs mais simplement à réaliser des sondages d'opinion (pour leur publication ou la recherche scientifique), ces activités ne visent pas le résultat du référendum et ne devraient pas être considérées comme une activité de campagne référendaire. Les organisateurs de cette activité ne devraient pas être obligés de suivre les règles relatives au financement et à la déclaration des campagnes. Plus généralement, cette disposition ne doit pas être interprétée de manière trop large. Elle ne devrait pas être étendue à toute prise de position ou tout débat organisé par un individu ou un groupe sur la question soumise à référendum. La Commission de Venise recommande de reconsidérer la disposition en question.

51. Il est fait référence à la loi régissant le financement des activités politiques (voir, *par exemple*, les articles 26.2 et l'article 31.2, qui fait une référence générale à cette loi). Dans le présent avis, la Commission de Venise ne traitera pas de la conformité de cette loi avec les normes internationales, ni n'examinera lesquelles de ses dispositions devraient être appliquées conformément à l'article 31.2 du projet de loi. L'avis se concentrera plutôt sur certaines questions spécifiques qui se trouvent dans le projet de loi.

52. Les lignes directrices prévoient que l'utilisation de ressources publiques par les autorités à des fins de campagne électorale doit être interdite et que le paiement de sources privées pour la collecte de signatures pour des initiatives populaires et des demandes de référendum devrait, en règle générale, être également interdit²⁶. Si le paiement de sources privées est autorisé, il doit être réglementé tant en ce qui concerne le montant total alloué que le montant versé à chaque personne. La Commission de Venise recommande d'aborder ces questions si elles ne sont pas traitées par la législation en vigueur.

53. L'article 26.4 interdit de financer les coûts des campagnes référendaires avec des fonds obtenus de sources publiques que les sujets politiques reçoivent pour financer leurs travaux réguliers ou les coûts des campagnes électorales. Cependant, il n'est pas possible de faire la

²⁵ Lignes directrices, II.2.2.

²⁶ Voir les lignes directrices, I.3.1.b. et III.3.f.

distinction entre les frais d'organisation des activités de campagne et les autres frais, car les frais d'organisation des partis politiques (frais de bureau, salaires, ordinateurs, voitures, etc.) visent à mettre en œuvre toutes les tâches du parti politique. La Commission de Venise recommande de reconsidérer cette disposition.

9. Parallélisme des procédures

54. L'article 40 permet d'adopter un acte contraire à la décision prise par référendum ou d'en modifier l'essence seulement après l'expiration d'un an à compter du jour du référendum. Selon la traduction anglaise de l'article 40 telle que soumise aux rapporteurs, un référendum doit être organisé si une telle modification a lieu, quel qu'en soit le moment. La Commission de Venise a cependant été informée que la version serbe rendue publique n'inclut pas la phrase "avec l'obligation de répéter le référendum", en ce sens qu'aucun référendum ne serait nécessaire après un an (voir également l'article 41.1). Ce point devrait être clarifié. Les lignes directrices prévoient que "pendant un certain délai, un texte refusé par référendum ne doit pas être adopté par une procédure non référendaire"²⁷. Un délai d'un an semble court et pourrait permettre de contourner facilement la volonté du peuple. Un plus grand respect de la décision du peuple conduirait à attendre au minimum la prochaine législature, avec un nouveau mandat des citoyens pour l'Assemblée. Au contraire, exclure à jamais la révision d'un texte adopté par référendum sans organiser de référendum pourrait être trop rigide. Une voie intermédiaire pourrait être de soumettre une telle révision à un référendum facultatif à la demande des électeurs.

55. On pourrait également se demander si cette disposition s'applique uniquement aux amendements du texte soumis au référendum ou, plus largement, aux projets de loi concernant la même question.

56. Des règles supplémentaires limitant ou excluant un nouveau référendum après un référendum contraignant pourraient être envisagées pendant une certaine période, conformément aux lignes directrices²⁸ ; une période plus longue avant le prochain référendum sur le même sujet à la demande d'une partie du corps électoral; l'exclusion d'un second référendum pour réviser partiellement un texte qui a été précédemment adopté par un référendum sur une révision totale; ou l'exclusion de la révision d'une norme de droit supérieur contraire au vote populaire, au moins pendant une certaine période.

57. Selon la version anglaise du projet (article 40.2, qui n'apparaît pas dans la version serbe rendue publique), ces règles ne s'appliqueraient pas aux référendums consultatifs; cela est conforme aux normes internationales²⁹.

58. Le projet de loi bénéficierait de normes régissant la situation dans laquelle plusieurs procédures de collecte de signatures sont menées simultanément avec des propositions contradictoires. Si deux ou plusieurs de ces propositions aboutissent, le Parlement doit-il organiser plusieurs référendums, peut-il réunir ces propositions ou se prononcer sur elles dans l'ordre qu'il préfère ? L'article 41 n'autorise pas de référendums consécutifs sur le même sujet, mais il ne dit pas clairement s'il est possible d'organiser un référendum simultané sur plusieurs points connexes. La Commission de Venise recommande de traiter ces questions.

²⁷ Lignes directrices, III.4.a.i.

²⁸ Cf. Lignes directrices, III.4.a-b.

²⁹ Cf. les Lignes directrices, II.4, qui font référence à " une disposition " acceptée par référendum.

10. Recours

59. Selon les normes internationales, les délais pour statuer sur les recours doivent être courts³⁰. Le projet de loi prévoit des délais très courts pour la présentation et la décision sur les recours (pour les référendums, 24 heures pour faire appel en première instance - commission électorale compétente -, 48 heures pour faire appel en deuxième instance - tribunal administratif - et 24 heures pour prendre une décision en première comme en deuxième instance : article 67.1 et 5; article 69.1-2). Ce délai semble trop court car les personnes concernées peuvent avoir des difficultés à fournir une motivation substantielle adéquate et sérieuse ainsi que des preuves. Dans certains cas, une aide juridique peut être nécessaire et il peut alors être trop difficile de soumettre le recours dans les délais. Il est douteux que les délais pour la prise de décision dans le domaine des référendums et des initiatives populaires doivent être aussi courts que pour les litiges électoraux, car les résultats des référendums, contrairement à ceux des élections, n'affectent que la ou les questions soumises au vote du peuple. La Commission de Venise recommande donc une extension raisonnable des délais de présentation et de traitement des recours³¹.

60. Le droit de s'opposer aux irrégularités dans le déroulement du référendum est limité aux auteurs autorisés, respectivement à leur représentant, et à chaque membre du Parlement, membre de l'Assemblée provinciale ou conseiller (article 67.2). Cette disposition est trop restrictive. La Commission de Venise recommande d'étendre le droit de recours à tous les électeurs; un quorum raisonnable pourrait être imposé pour les recours des électeurs contre les résultats d'un référendum³².

61. L'article 67.7 prévoit que, si la commission électorale compétente ne se prononce pas sur le recours dans le délai imparti (48 heures), le recours sera "considéré comme adopté". Cette conséquence est difficile à comprendre, et la loi devrait être clarifiée. Si le recours porte sur une décision d'une commission électorale, le résultat peut être son invalidité, mais si le recours concerne une campagne menée par d'autres personnes, il nécessite une action de la commission en rapport avec la campagne ou son financement. En outre, si la commission électorale est surchargée de recours, un délai strict peut conduire à une situation où les résultats du référendum ne peuvent absolument pas être vérifiés. Si les commissions électorales doivent se prononcer rapidement sur les recours, le non-respect du délai ne doit pas être considéré comme une décision sur le recours. Les autorités serbes ont informé la Commission qu'en pratique, le délai a toujours été respecté. Cependant, la Commission de Venise recommande de reconsidérer cette disposition.

62. En outre, le projet ne prévoit pas d'audiences en cas de recours. Ce point devrait également être reconsidéré³³.

63. L'article 8.3 (protection des droits) stipule que les recours déposés par les citoyens et les auteurs autorisés afin d'obtenir une protection contre les irrégularités dans la procédure de déroulement du référendum et de réalisation de l'initiative populaire sont gratuits. La Commission de Venise recommande de clarifier (par exemple dans le rapport explicatif) que la disposition n'est pas limitée aux irrégularités de procédure (telles que le non-respect des délais, etc.), mais qu'elle s'étend aux irrégularités pendant la conduite du processus référendaire/d'initiative populaire (telles que des pressions indues sur les électeurs, des paiements cachés, etc.)

³⁰ Lignes directrices, II.4.3.g.

³¹ Voir déjà Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)006](#), Avis sur le projet de loi sur le référendum et l'initiative populaire de la Serbie, para. 44.

³² Lignes directrices, II.4.f.

³³ Voir déjà Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)006](#), Avis sur le projet de loi sur le référendum et l'initiative populaire de la Serbie, para. 44.

64. Le projet de loi ne règle pas le pouvoir de décision de la commission ou du tribunal électoral. Par exemple, la question se pose de savoir si le tribunal administratif peut décider d'organiser le référendum de lui-même ou seulement obliger l'Assemblée à prendre une décision (voir l'article 48.11-12). Afin de clarifier les conséquences possibles des décisions de justice, la Commission de Venise recommande d'aborder le pouvoir de décision des organes chargés des recours de manière plus précise.

11. Observation des élections

65. L'article 32 (accès du public à la procédure référendaire) stipule que le déroulement du référendum et les travaux des organes chargés de l'organiser peuvent être surveillés par des observateurs nationaux et étrangers, conformément aux règles régissant le contrôle des élections des membres du Parlement. Les lignes directrices recommandent que les observateurs nationaux et internationaux aient la possibilité la plus large possible de participer à un exercice d'observation du référendum³⁴. Le texte n'indique pas clairement si les règles relatives à l'observation des élections des membres du Parlement sont conformes à cette recommandation.

12. Référendums provinciaux et locaux

66. En premier lieu, il convient de souligner que le projet de loi prévoit un certain nombre de règles similaires pour la réglementation des référendums et des initiatives populaires aux niveaux national, provincial et local. Il tient compte des différences entre les référendums à ces différents niveaux. Toutefois, d'autres différenciations seraient indiquées. Par exemple, le nombre de signatures demandées devrait être plus faible au niveau provincial et local qu'au niveau national, et pourrait être défini comme une proportion du nombre d'électeurs inscrits. Un nombre maximum et un nombre minimum pourraient être définis dans la législation nationale, laissant une certaine marge de manœuvre aux autorités provinciales et locales pour fixer le nombre exact.

67. L'article 11.4 stipule que la demande de convocation d'un référendum sur le territoire d'une province autonome doit remplir les conditions déterminées par le statut de la province autonome. Cette disposition devrait préciser que ces conditions supplémentaires ne peuvent aller à l'encontre du contenu du projet de loi.

68. Les limitations introduites par la loi pour les référendums provinciaux (article 49) semblent appropriées. Conformément à la règle générale de conformité au droit supérieur (article 45), le projet prévoit que le référendum ne peut porter que sur des questions relevant de la compétence de la province et de son assemblée. Les limitations relatives à l'objet du référendum, à savoir l'exclusion de la proposition d'abrogation du statut de la province autonome, ainsi que des compétences budgétaires et électorales, semblent également justifiées. Des dispositions similaires s'appliquent, *mutatis mutandis*, au référendum dans les unités locales autonomes (article 51).

69. Le délai pour le rejet par l'Assemblée provinciale d'un référendum à la demande des électeurs est "la session suivant" (article 50). Il en va de même pour le référendum local ("la première session suivante") (article 52), tandis que le délai prévu au niveau national est de six mois (article 48.7). Selon les informations fournies par les autorités serbes, la session suivante/ aurait en tout cas lieu dans les six prochains mois). Les remarques faites précédemment sur ce délai s'appliquent également aux référendums provinciaux et locaux³⁵.

³⁴ Lignes directrices, II.4.2.a.

³⁵ Voir ci-dessus, par.34.

13. Autres questions

70. L'article 7.2 (authentification des signatures) mentionne que le montant de la taxe pour l'authentification des signatures est déterminé par un acte spécial du ministère de la Justice. L'exigence d'une telle redevance peut avoir un effet dissuasif, empêchant ainsi la collecte de signatures. Si une taxe devait être perçue, elle devrait en tout cas être très faible, son montant maximum devrait être mentionné dans la loi, et son débiteur devrait être défini (le comité chargé de la collecte des signatures ?). La Commission de Venise recommande de ne pas exiger de taxe, ou une taxe très faible; dans ce dernier cas, la disposition devrait mentionner la taxe maximale et son ou ses débiteurs.

71. L'article 8.2 régit la protection des données personnelles. La question se pose de savoir si l'interdiction d'utiliser les données personnelles collectées lors des processus référendaires et d'initiative populaire à toute autre fin signifie que ces données ne peuvent pas être publiées dans les médias. Une telle conséquence est évidente en dehors du domaine des élections et des référendums. Pour l'initiative populaire, cela signifierait que seul le nombre de signatures pourrait être publié, mais pas le nom des personnes qui ont signé la demande. Il serait préférable de l'indiquer explicitement. Étant donné que de nombreux électeurs pourraient décider de signer la demande de référendum en fonction de l'identité des initiants, la Commission de Venise recommande de publier le nom des initiants. Les autres données personnelles, telles que les adresses, doivent rester secrètes.

72. L'article 22 - selon la traduction soumise par les autorités - prévoit que le référendum doit être organisé pendant une journée, en règle générale le dimanche. Cette disposition est conforme aux normes internationales.

73. Le délai de 60 jours entre le jour du référendum et l'adoption de l'acte, prévu à l'article 39, semble trop court, en particulier lorsqu'il exige une procédure parlementaire pour l'approbation. La Commission de Venise recommande de prolonger ce délai. En outre, le projet de loi ne prévoit pas de sanctions en cas de non-respect du délai. Cela pourrait être envisagé.

74. L'article 36 permet aux commissions électorales d'édicter des règles spéciales dans des situations spécifiques, notamment les épidémies. Cette délégation est trop large et ne devrait pas conduire à des restrictions excessives des droits politiques fondamentaux. En outre, la mention d'"autres raisons" pourrait conduire à une interprétation excessivement large de cette disposition. La Commission de Venise recommande de prévoir des règles plus détaillées dans la loi.

75. Le catalogue des sanctions des articles 72 et 73 se concentre sur les sanctions à l'encontre des organisateurs de la campagne référendaire et des donateurs. Les violations du devoir de neutralité et de la liberté des électeurs de se forger une opinion par d'autres parties, ainsi que la fraude électorale, ne sont pas sanctionnées par le projet de loi. Selon les informations fournies par les autorités serbes, ces sanctions sont complémentaires à celles du code pénal, qui traite en général de la violation des droits électoraux.

76. L'exigence d'unité de la matière, selon laquelle " sous réserve du cas de révision totale d'un texte (Constitution, loi), 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 "³⁶, ne figure pas dans la loi. La Commission de Venise recommande de l'introduire.

³⁶ Lignes directrices, III.2.

C. Remarques spécifiques : Initiatives populaires

77. L'initiative populaire peut prendre la forme d'une "initiative générale" (c'est-à-dire une proposition rédigée en termes généraux) ou d'une "proposition spécifique" modifiant un texte légal. Elle vise une décision de l'Assemblée, et non l'organisation d'un référendum.

78. Le projet de loi n'exige pas de nombre concret de signatures pour l'initiative populaire. Selon l'article 107 de la Constitution, au niveau national, il s'agit de 30.000 électeurs. La question se pose de savoir si les provinces et municipalités sont compétents pour déterminer le nombre minimum de signatures. La Commission de Venise recommande d'inclure dans la loi le nombre de signatures à chaque niveau (national, provincial et local), ou au moins de définir un nombre maximum et minimum de signatures à exiger à chaque niveau de la structure étatique, sur la base du nombre d'électeurs inscrits.

79. L'article 55.5 permet de compléter et de modifier la proposition dans le but d'éliminer les lacunes de la procédure de vérification de la proposition. Cette disposition doit être saluée. Elle n'existe cependant pas dans la version serbe rendue publique.

80. Le délai de 90 jours pour la collecte des signatures semble adéquat. Cependant, l'obligation pour l'Assemblée de se prononcer sur la proposition au plus tard dans les six mois à compter du jour du lancement de l'initiative populaire (article 65.1) semble trop courte. Si l'Assemblée ne doit pas retarder l'examen du projet, le délai pourrait être prolongé de quelques mois au moins. En outre, un recours contre l'inaction de l'Assemblée devrait être introduit.

81. L'article 65.3 stipule que lorsque l'Assemblée accepte l'initiative générale, elle oblige l'autorité compétente à préparer un projet d'acte juridique et à se prononcer sur celui-ci dans un délai de 180 jours. L'objectif de cette disposition n'est pas clair. La proposition doit relever de la compétence du Parlement, et non d'une autre autorité. Il appartient à l'Assemblée elle-même d'adopter une loi si elle l'accepte. La loi pourrait réglementer la possibilité pour le parlement de demander au gouvernement de rédiger une telle loi et de la présenter au parlement, mais pas son adoption par une autre institution. Le délai semble trop restrictif dans ce cas, car il appartient au parlement de décider de l'urgence de la question. S'il n'y a pas d'urgence mais un besoin de discuter le projet de loi pendant une période plus longue, le Parlement pourrait rejeter la proposition générale juste pour respecter formellement le délai légal. En outre, un délai strict pourrait aller à l'encontre du principe de démocratie : l'acceptation d'une proposition par le parlement sortant ne devrait pas obliger un parlement nouvellement élu à rédiger et à adopter une législation mettant en œuvre cette proposition générale. Les sanctions pour ne pas avoir suivi la proposition générale après son adoption formelle par le parlement ne devraient pas être juridiques, mais seulement politiques. La Commission de Venise recommande de reconsidérer cette disposition.

82. En cas de non-acceptation de l'initiative sur le fond, l'Assemblée doit soumettre une "décision motivée" au comité d'initiative et la publier (article 66). Cela ne va à l'encontre d'aucune norme internationale puisqu'il s'agit d'une décision politique discrétionnaire.

83. En outre, la tâche de vérifier la liste des signatures devrait être confiée à la Commission électorale, au lieu de l'Assemblée (article 63). La Commission de Venise recommande de modifier cette disposition.

84. L'article 56.3 réglemente la procédure à suivre après que le groupe d'initiative a soumis une proposition au Président de l'Assemblée. Si le Président de l'Assemblée considère que la proposition soumise va à l'encontre des exigences légales concernant sa forme ou son contenu, et que le groupe d'initiative s'en tient à la proposition, celle-ci est inscrite à l'ordre du jour du parlement instantanément. S'il est légitime de vérifier si la proposition va à l'encontre du droit supérieur ou des droits de l'homme, il existe deux risques : 1) que la procédure de vérification, si

elle est politiquement biaisée, puisse retarder le débat parlementaire; 2) qu'un grand nombre de propositions, qui peuvent ne pas être sérieuses par nature, soient présentées pour vérification uniquement afin d'entraver le travail ordinaire du parlement puisque le projet de loi autorise un comité d'initiative composé de trois personnes seulement. Si chaque proposition doit être ajoutée à l'ordre du jour de l'Assemblée sans être vérifiée par le président, il pourrait y avoir des centaines, voire des milliers de propositions de ce type, ce qui pourrait paralyser le travail de l'organe législatif. La Commission de Venise recommande donc de permettre à un organe indépendant (tel qu'une commission électorale) de vérifier l'initiative, avec un recours judiciaire possible en cas de rejet de la proposition. La loi pourrait prévoir un délai pour cette vérification.

85. L'article 58 régit la méthode de collecte des signatures, demandant au comité d'initiative d'annoncer le début de la collecte des signatures et prévoyant que tous les lieux de collecte des signatures doivent être accessibles au public. Cela signifie qu'il est interdit de collecter des signatures, par exemple, en faisant du porte-à-porte ou pendant les réunions des partis politiques, qui sont par ailleurs un moyen efficace de collecter des signatures. De telles restrictions semblent excessives. De même, il n'y a aucun objectif légitime à éviter la collecte de signatures après la vérification de la proposition. À moins que la collecte des signatures ne soit effectuée par des organes administratifs ou des commissions électorales, les exigences relatives à la collecte des signatures ne devraient se limiter qu'à éviter toute intimidation ou pression sur les électeurs. Étant donné que les signatures sont collectées pour présenter un projet de loi ou une proposition similaire au parlement, mais qu'elles ne donneront pas lieu à un référendum, cette collecte de signatures présente un risque plutôt faible d'intimidation et de pression sur les électeurs. La Commission de Venise recommande de prévoir des règles moins restrictives.

86. En outre, l'article 58.2 prévoit que "les lieux où les signatures sont recueillies doivent être accessibles au public, et leur utilisation aux fins de la collecte de signatures ne doit pas entraver de manière significative l'utilisation normale de ces lieux, ni violer l'ordre public. L'expression "dans une mesure significative" ne figure pas dans la version serbe rendue publique. Étant donné que la collecte de signatures nécessite presque toujours l'utilisation de l'espace public, ne pas préciser quelles sont les interférences interdites avec l'utilisation normale de ces lieux mettrait en péril la possibilité de collecter des signatures. Il est donc indispensable d'interdire uniquement les interférences majeures avec l'utilisation normale de l'espace public.

87. L'article 63.4 prévoit que si l'Assemblée constate qu'un nombre insuffisant de signatures a été recueilli, le délai de collecte des signatures est prolongé de 15 jours. Un comité d'initiative pourrait ainsi introduire sciemment une proposition avec un nombre insuffisant de signatures et obtenir automatiquement un délai supplémentaire. Le cas échéant, il serait plus opportun de prévoir un délai plus long dans tous les cas.

IV. Conclusion

88. Il convient de saluer l'initiative des autorités serbes d'adopter une nouvelle loi sur le référendum et l'initiative populaire afin de mettre la législation en conformité avec les normes internationales.

89. La Commission de Venise regrette que la révision de la loi sur les référendums n'ait commencé que lorsqu'un référendum constitutionnel était imminent. Les modifications de ses dispositions fondamentales ne devraient être appliquées moins d'un an après leur adoption que si elles assurent la conformité avec les normes du patrimoine électoral européen ou mettent en œuvre les recommandations des organisations internationales. En outre, la Commission de Venise recommande d'organiser le prochain référendum suffisamment tard pour que la loi révisée lui soit réellement applicable. Les modifications devraient être adoptées par un large consensus et en tenant compte des consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées.

90. Sur le fond, les amendements comportent plusieurs éléments positifs, tels que la suppression du quorum, la réglementation de la possibilité pour l'Assemblée de prendre position sur la question soumise au référendum et l'obligation de fournir aux citoyens une information objective sur la question du référendum.

91. Toutefois, un certain nombre de questions devraient être abordées et traitées dans une version révisée du projet.

92. La Commission de Venise formule les principales recommandations suivantes:

- A. Définir clairement les différents types de référendum et les dispositions qui leur sont applicables en abordant en détail les points suivants de la loi : les questions soumises au référendum; le rang hiérarchique des dispositions soumises au référendum (dispositions constitutionnelles ou législatives); la nature de la proposition soumise au référendum (par exemple, une proposition non formulée ou un projet rédigé); l'effet de la demande de référendum sur la législation en vigueur; et définir clairement les questions qui ne peuvent être soumises au référendum;
- B. Reconsidérer l'extension du droit de vote aux propriétaires de biens immobiliers, ou au moins prévoir cette extension de manière détaillée ;
- C. Ne pas exiger une redevance, ou tout au plus une très faible redevance, pour l'authentification de la signature ;
- D. Étendre le droit de recours à tous les électeurs et prolonger raisonnablement les délais de présentation et de traitement des recours ;
- E. Reconsidérer la composition de l'administration électorale afin d'assurer son indépendance en révisant les textes juridiques pertinents ;
- F. Donner aux commissions électorales le pouvoir de vérifier les questions soumises aux électeurs ainsi que les signatures, et de fournir des informations objectives aux électeurs;
- G. Ne pas soumettre les médias privés à une exigence de neutralité, mais seulement exiger que l'égalité des conditions pour la publicité à la radio et à la télévision soit assurée.

93. En outre, la Commission de Venise recommande, entre autres, ce qui suit :

- A. Reconsidérer les restrictions applicables aux campagnes électorales, notamment en donnant une définition plus étroite de ces campagnes, et en n'excluant pas automatiquement les syndicats, les églises, les communautés religieuses et les fondations;
- B. Réexaminer les dispositions relatives au financement des campagnes, par *exemple* en autorisant le financement des coûts de la campagne référendaire à l'aide de fonds obtenus à partir de sources publiques que les sujets politiques reçoivent pour financer leurs travaux réguliers ou les campagnes électorales;
- C. Allonger le délai entre la décision de convoquer un référendum et le vote, et limiter l'usage discrétionnaire par l'Assemblée de la possibilité de réduire ce délai, notamment pour les référendums constitutionnels;
- D. Traiter de manière plus précise le pouvoir de décision des organes chargés de traiter les propositions de référendums et les recours;
- E. Exiger que le texte soumis à référendum respecte le principe de l'unité de la matière (à l'exception des révisions totales);
- F. Prévoir des règles moins restrictives concernant la collecte de signatures pour les initiatives populaires;
- G. Prolonger le délai pour fournir des informations objectives aux électeurs, qui doivent être reçues bien avant le vote;
- H. Prévoir dans la loi des règles plus détaillées en matière de situations d'urgence.

94. D'autres recommandations peuvent être trouvées dans le texte de l'avis.

95. La Commission de Venise est prête à aider les autorités serbes à poursuivre la révision de la législation sur les référendums et les initiatives populaires, afin de la rendre plus conforme aux normes et aux bonnes pratiques internationales.