



Strasbourg, le 2 octobre 1998
<cd\doc\1998\cd\72.f>

Diffusion restreinte
CDL (98) 72
Or. Fr.

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

**PROJET
D'AVIS CONSOLIDE**

Sur

**LE PROJET DE LOI SUR LE REFERENDUM
ET L'INITIATIVE DU CITOYEN
DE "L'EX-REPUBLIQUE YUGOSLAVE DE MACEDOINE"**

**Sur la base des contributions de
Mme Anna MILENKOVA (Bulgarie) et
M. Sergio BARTOLE (Italie)**

1. Introduction

La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a été saisie par les autorités de « l'ex-République Yougoslave de Macédoine » sur le Projet de loi sur le référendum et l'initiative des citoyens de "l'ex-République Yougoslave de Macédoine", en 1997.

Suite à cette demande, la Commission de Venise a nommé Mme Anna Milenkova (Bulgarie) et M. Sergio Bartole (Italie) pour établir un avis concernant le projet de loi en question.

Après avoir étudié le projet de loi soumis par les autorités concernées les rapporteurs ont pu formuler un certain nombre d'observations dont les plus importantes sont exposées dans le texte qui suit.

2. Le texte du projet de loi sur le référendum.

Le référendum peut avoir des portées diverses. La Constitution peut le rendre *obligatoire* ou *facultatif*, en ce sens que c'est l'Assemblée représentative qui décidera s'il y a eu lieu à consultation populaire. D'autre part, le champ d'action de cette procédure sera plus ou moins étendu selon que son déclenchement sera plus ou moins facilité.

Selon la Constitution de la République, l'initiative d'organiser un référendum relève de la compétence de l'Assemblée de ce pays (ci-après « l'Assemblée »). La Constitution fait une claire distinction entre les référendums que l'Assemblée est tenue d'organiser par la loi et ceux qu'elle peut organiser à sa discrétion. L'Assemblée est, par exemple, tenue d'organiser un référendum quand ceci est proposé par au moins 150 000 électeurs et quand il s'agit de changer les frontières de la République (articles 73 et 74 de la Constitution).

L'article 3 du projet de loi sur l'organisation du référendum stipule également que « le référendum est obligatoire quand l'Assemblée doit adopter une décision concernant le changement des frontières de la République ou quant elle doit décider sur la participation du pays dans une fédération ou confédération avec un autre Etat. L'obligation de l'Assemblée à organiser un référendum sur demande de 150 000 électeurs apparaît dans l'article 21 du projet.

En outre la loi établit trois types de référendum :

- a) *référendum de ratification*, défini dans le texte de la loi comme « référendum législatif » (article 14), portant sur une loi ; si les électeurs se prononcent en faveur de la loi, l'Assemblée est obligée de l'adopter ; elle est tenue à ne pas l'adopter, au cas où les électeurs se prononceraient contre la loi ou « contre une solution proposée pour définir un sujet quelconque, » (article 25) ;
- b) *référendum additionnel*, organisé pour confirmer une loi déjà adoptée (article 14), ce qui aboutit, en cas de réponse favorable des électeurs (article 75 de la Constitution), à la promulgation de cette loi ou, si les électeurs sont contre, à sa non-promulgation (article 30) ;

- c) *référendum consultatif*, organisé sur les «questions générales concernant les citoyens de la République» (article 6) ; comme le projet de loi n'établit aucune règle pour l'organisation d'un tel référendum, son organisation reste à la discrétion de l'Assemblée d'après les règles ad hoc établies par celle-ci.

Les articles 32 – 33 du projet de loi sur le référendum disposent que la ratification de certains accords internationaux et un certain nombre d'autres problèmes sont sujets à un référendum de ratification.

L'article 8 du projet de loi sur le référendum examinée (ainsi que l'article 2 du projet de Loi sur la procédure de collecte des signatures pour l'organisation du référendum) disposent que le référendum peut être organisé à la demande des «citoyens, partis politiques enregistrés et des associations des citoyens». La question se pose s'il est vraiment nécessaire d'inclure les partis politiques dans cette liste. D'une part, ceux-ci disposent de beaucoup d'autres moyens pour participer à la vie politique du pays, notamment à travers les discussions au sein du parlement. D'autre part, un certain nombre des pays – membres du Conseil de l'Europe permettent aux partis politiques d'initier un référendum.

3. Les problèmes d'interprétation

1. On peut constater que les auteurs du projet considèrent que la Constitution introduit le référendum dans l'ordre juridique du pays, en disposant que toutes les décisions concernant son organisation relèvent du pouvoir législatif. Cette interprétation est confirmée par les dispositions provisoires interdisant la tenu d'un référendum (article 15) sur :

- les lois d'exception et les actes normatifs adoptés en cas d'état d'urgence et de guerre ou sur les sujets relevant pour la défense et sécurité nationale ;
- les lois portant sur le budget de la République ;
- les lois sur la fiscalité.

La question qui se pose est celle de savoir si cette interprétation est conforme à la Constitution.

D'une part, cette interprétation des modalités de l'organisation du référendum donnée par les auteurs du projet limite non seulement la capacité de l'Assemblée à convoquer un référendum, mais également le droit des citoyens en la matière. D'après le projet de loi, 150 000 électeurs ne seront plus autorisés à soumettre une proposition de référendum sur les questions indiquées dans l'article 15 du projet. Cette restriction semble ne pas être prévue par la Constitution.

D'autre part, exclure les matières indiquées dans l'article 15 du projet de champ de référendum est tout à fait conforme à l'approche de beaucoup de constitutions modernes. Il serait en effet inimaginable d'organiser un référendum sur les «lois fiscales» ou encore sur les «lois d'exception». L'exclusion des référendums sur les questions budgétaires et monétaires est, elle aussi, tout à fait justifiée. En considérant ce projet, il faut tenir compte, en outre, des difficultés politiques et économiques de la République, ce qui pourrait expliquer le choix du législateur d'exclure expressément

les modalités indiquées dans le paragraphe précédent de la liste des sujets susceptibles d’être soumis à un vote populaire.

En même temps, les dispositions constitutionnelles ne réglementent que de manière lacunaire la matière de référendum. L’existence de lacunes paraît justifier la volonté et la compétence du législateur d’introduire des restrictions en la matière.

Quoi qu’il en soit, il existe sur ce point un problème de compatibilité qui devrait tôt ou tard être résolu, soit par la Cour constitutionnelle, soit par un amendement de la Constitution.

2. En outre, même si l’on accepte l’idée que l’article 15 du projet de loi ne contredit pas la Constitution, l’absence de règles instituant une procédure judiciaire pour examiner la conformité des propositions d’organisation du à l’article 15 reste assez problématique. Le Parlement ne devrait pas, à cause de sa nature d’organe politique avoir une compétence dans cette matière. Certes, l’article 19 du projet confère de tels pouvoirs à l’Assemblée, mais cette approche n’est pas justifiée. L’Assemblée obtiendra ainsi le pouvoir de changer ou d’annuler une proposition des électeurs si elle ne lui convient pas, alors que le but de la procédure de référendum est d’imposer à l’Assemblée la volonté du corps électoral.

Par exemple, en Italie, c’est la Cour constitutionnelle qui dispose du pouvoir de vérifier la conformité des propositions sur l’organisation un référendum avec les règles en matière. Cette solution pourrait être tout à fait viable pour “l’ex-République Yougoslave de Macédoine” puisqu’elle dispose d’une Cour constitutionnelle qui est compétente en matière de protection des droits et libertés du citoyen et qui a le pouvoir de vérifier la conformité des actes des autorités publics à la Constitution. En plus, le dernier paragraphe de l’article 19 confirme que l’organisation d’un référendum est une question qui relève du droit constitutionnel et justifie donc l’implication de la Cour constitutionnelle dans cette matière.

L’article 110 de la Constitution introduit une norme dont l’objectif est de permettre l’élargissement des pouvoirs de la Cour Constitutionnelle. Le même article en déterminant la compétence de la Cour de protéger «les droits et libertés de la personne et citoyen portant sur ... les associations et activités politiques», donne une base suffisante pour garantir aux citoyens l’accès à la Cour constitutionnelle quand l’Assemblée impose des restrictions illégales dans le domaine du référendum. Si toutefois cette solution est considérée comme inacceptable, la compétence d’examiner les plaintes contre les décisions de l’Assemblée en la matière, ainsi que contre les irrégularités pendant le vote soumis par les électeurs, peut être attribuée à la Cour Suprême (art.65 du projet).

3. Les articles 25 par.2 et 31 du projet disposent que si l’Assemblée soumet une question au référendum et l’électorat rejette la proposition formulée, cette question ne peut pas faire objet d’un autre référendum pendant un an. Ce délai semble trop court. Il est préférable, dans ce contexte, que l’interdiction de soumettre la même question au référendum soit valable pour toute la durée du mandat de l’Assemblée.

4. D’après l’article 52 du projet de loi, «le bulletin de vote contient la question soumise au référendum et les instructions de vote ». La définition de ces

«instructions » n'est pas très claire. Si ces instructions portent sur les modalités du vote, faire paraître ces instructions sur le bulletin de vote pourrait induire en erreur.

Si, par contre, cette notion est liée au dernier paragraphe de l'article 52 du projet de loi qui stipule que «la question dans le bulletin de vote doit être formulée d'une façon claire et sans équivoque », le sujet traité est très important. Il est en effet indispensable que la question soit absolument claire pour l'électeur¹. Compte tenu de l'importance de la question, la loi pourrait faire de la clarté de la question une condition de la recevabilité du référendum et soumettre cette même question au contrôle d'une autorité indépendante, par exemple la Cour Constitutionnelle. En absence d'un tel contrôle, l'autorité qui organise le référendum (en l'espèce, l'Assemblée) devient seule juge de la clarté de la question posée et l'expérience a montré que l'absence de «checks and balances » en la matière peut comporter de risques. Il semble, donc nécessaire d'avoir une autorité impartiale et neutre capable d'assurer le respect des droits des électeurs à s'exprimer en pleine connaissance de cause.

En tout cas, il serait souhaitable d'introduire dans le texte de la loi les critères et standards concernant la rédaction de la question et de préciser davantage le contenu des règles à respecter.

5. Autres observations

La Constitution ne contient pas de règle sur le fait que les électeurs doivent être «capables de travailler » comme c'est indiqué dans l'article 39 du projet de loi. Cette définition est contraire aux garanties constitutionnelles du Chapitre II de la Constitution et en particulier à l'article 22 qui stipule que «[...] le droit de vote est égal, universel et direct ».

L'article 42 stipule que le Comité de vote assiste les citoyens illettrés dans l'exercice de leur droit au vote. Cette disposition peut donner lieu à des malentendus, car elle peut être interprétée dans le sens que seul le Bureau de vote a le droit d'assister les illettrés. En principe les citoyens illettrés ou incapables de voter doivent avoir le droit de choisir librement la personne qui les accompagne et les assiste pour voter. Il faut également éviter que la même personne n'assiste plus d'un ou deux illettrés.

Il existe une contradiction dans le texte du projet en ce qui concerne l'autorité qui fixe la date du référendum. L'article 35 confère ce pouvoir à l'Assemblée et l'article 44 semble attribuer ce pouvoir au Comité électoral du gouvernement.

Le troisième paragraphe de l'article 64 qui porte sur l'appel contre une décision du Comité électoral est ambigu en ce qui concerne l'autorité dont la décision fait l'objet de l'appel : s'agit-il du Comité électoral du bureau de vote ou du Comité électoral du gouvernement ?

6. Conclusions

¹ L'expérience italienne en la matière déjà citée dans les chapitres antérieurs peut être fort utile. Pour les informations plus précises voir le compte-rendu du séminaire UNIDEM sur la Justice constitutionnelle et référendum tenu à Strasbourg en 1996 (pp. 59-61).

Le projet de loi, dans son ensemble, représente une bonne base pour déterminer les modalités d'organisation du référendum. Les autorités ont fait un effort considérable pour améliorer le projet initial de la Loi sur le référendum.

Néanmoins, le nouveau projet contient un certain nombre de dispositions qui pourraient être améliorées.

Le pouvoir de décision laissé à l'Assemblée peut parfois paraître trop large. Celle-ci dispose en effet de compétences en ce qui concerne l'opportunité de tenir un référendum et détermine aussi les règles de l'organisation de celui-ci. Une distribution plus équitable des pouvoirs en la matière, notamment par l'attribution d'un certain pouvoir de contrôle à la Cour constitutionnelle, aurait été plus indiquée.

Il est également souhaitable d'introduire dans le texte de la loi des critères et standards concernant la rédaction de la question posée et de préciser davantage le contenu des règles à respecter lors du référendum.

Toute une série de passages de la loi, au moins dans sa traduction en anglais, sont vagues et permettent parfois une interprétation assez vaste des dispositions en question.