



Strasbourg, le 14 décembre 2021

CDL-AD(2021)052

Avis n° 1062 / 2021

Or. angl.

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

SERBIE

AVIS URGENT

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

**Rendu le 9 novembre 2021 en vertu de l'article 14a
du règlement intérieur de la Commission de Venise**

**Entériné par la Commission de Venise
à sa 129^e session plénière (Venise et en ligne, 10-11 décembre 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



Contenu

I.	Introduction	- 3 -
II.	Analyse	- 3 -
A.	Remarques générales	- 3 -
B.	Remarques spécifiques	- 4 -
1.	Types de référendums.....	- 4 -
2.	Droit de vote aux référendums et droit de participer aux initiatives populaires ...	- 4 -
3.	Délais de convocation d'un référendum.....	- 5 -
4.	Questions sur lesquelles le référendum ne peut être organisé	- 5 -
5.	Administration électorale	- 5 -
6.	Question soumise aux électeurs et informations qui leur sont fournies.....	- 5 -
7.	Campagne, médias et finances	- 6 -
8.	Parallélisme des procédures	- 7 -
9.	Recours.....	- 8 -
10.	Autres questions (référendums)	- 8 -
11.	Initiatives populaires	- 9 -
III.	Conclusion	- 10 -

I. Introduction

1. Le 2 août 2021, Mme Marija Obradović, ministre de l'Administration publique et de l'Autonomie locale de Serbie, a demandé un avis urgent sur le projet de loi sur le référendum et l'initiative populaire¹. Cet avis urgent 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](#)) et entériné par la Commission de Venise lors de sa 128^e session plénière (Venise et en ligne, 15-16 octobre 2021).

2. Par lettre du 8 octobre 2021, la ministre a demandé un avis urgent de la Commission de Venise sur le projet de loi révisé sur le référendum et l'initiative populaire dans sa version du 7 octobre 2021 ([CDL-REF\(2021\)078](#), ci-après : « le projet de loi révisé »).

3. Le 14 octobre 2021, la Commission de Venise a autorisé la préparation d'un avis urgent sur cette question, l'urgence étant motivée par le fait que les amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire en préparation devraient être soumis à référendum dans les prochains mois.

4. M. Josep Maria Castellà Andreu (membre, Espagne), M. Oliver Kask (membre, Estonie) et Mme Regina Kiener (membre, Suisse) ont été rapporteurs pour cet avis.

5. 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 M. Pashuk du Secrétariat de la Commission de Venise, ils ont tenu une série de réunions vidéo le 21 octobre 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 nationale, ainsi que 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.

6. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise du projet de loi révisé. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

7. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions virtuelles, y compris les commentaires écrits soumis par les autorités le 22 octobre 2021, à la suite de ces réunions. Il a été publié le 9 novembre 2021 conformément au protocole de la Commission de Venise sur la préparation des avis urgents ([CDL-AD\(2018\)019](#)) et entériné par la Commission de Venise lors de sa 129^e session plénière (Venise et en ligne, 10-11 décembre 2021).

II. Analyse

A. Remarques générales

8. 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, ainsi que leur volonté de réviser le précédent projet de loi soumis à la Commission de Venise sur la base des recommandations de cette dernière. Les autorités sont conscientes des lacunes de la loi actuelle et de son éventuelle inconstitutionnalité. La Commission de Venise tient à souligner la bonne coopération avec ces autorités.

9. Dans son précédent avis, la Commission de Venise se référait à des principes établis : toute modification réussie de la législation électorale, y compris relative aux référendums, doit reposer au moins sur les trois éléments essentiels suivants : 1) une législation claire et complète qui

¹ [CDL-AD\(2021\)033](#); voir le précédent projet de loi sur le référendum et l'initiative populaire, [CDL-REF\(2021\)059](#).

respecte les obligations et 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 prenantes concernées² ; et 3) l'engagement politique de mettre pleinement en œuvre cette législation en toute 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.

10. En outre, la Commission de Venise a regretté que la révision de la loi sur les référendums n'ait commencé que lorsqu'un référendum constitutionnel était imminent. Elle a rappelé qu'en vertu du principe de stabilité du droit électoral, les amendements aux dispositions fondamentales sur les élections ou les référendums ne devraient être appliqués moins d'un an après leur adoption que s'ils assurent la conformité avec les normes du patrimoine électoral européen ou mettent en œuvre les recommandations des organisations internationales. En outre, les modifications doivent être « réellement applicables » avant l'élection ou le référendum effectif. La Commission de Venise recommande donc de n'organiser le prochain référendum que lorsque la loi révisée pourra lui être « réellement applicable ». La Commission de Venise ne peut que réitérer ces commentaires et recommandations et rappeler la nécessité de suivre les principes énoncés au paragraphe 9.

11. Le présent avis s'inscrivant dans le prolongement du précédent avis urgent, il se concentrera principalement sur les recommandations formulées dans ce dernier³ et examinera dans quelle mesure elles ont été suivies. Il ne constitue pas un examen complet et exhaustif de l'ensemble du cadre juridique et institutionnel régissant les référendums en Serbie. 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. Les dispositions d'autres textes législatifs allant à l'encontre de la présente nouvelle loi devraient être explicitement modifiées afin de garantir la sécurité juridique⁴.

B. Remarques spécifiques

1. Types de référendums

12. Recommandation précédente : *Définir clairement les différents types de référendum et les dispositions qui leur sont applicables en abordant 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 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.*

13. Le projet de loi révisé prévoit, conformément à la Constitution, différents types de référendums et d'initiatives populaires. Le projet de loi révisé expose généralement ces différences avec suffisamment de clarté et de concision (voir les articles 10 à 15). La principale préoccupation qui avait été soulevée dans l'avis urgent précédent n'est donc plus pertinente. L'article 13 sur le référendum obligatoire pourrait toutefois bénéficier d'une clarification supplémentaire, notamment en ce qui concerne la nature de la proposition soumise au référendum (par exemple, une proposition formulée en termes généraux ou une proposition concrète).

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

14. Recommandation précédente : *Reconsidérer l'extension du droit de vote aux propriétaires de biens immobiliers, ou au moins prévoir cette extension de manière détaillée.*

² Commission de Venise, Lignes directrices révisées sur la tenue de référendums, [CDL-AD\(2020\)031](#), II.3.c.

³ CDL-AD(2021)033, en particulier les paragraphes 92 et 93 des conclusions.

⁴ Par exemple, la composition de la Commission électorale de la République, voir ci-dessous le paragraphe 21.

15. Cette extension, qui concernait les référendums locaux, a été supprimée. La recommandation a donc été pleinement suivie. Par ailleurs, le nouvel article simplifie la définition des sujets du droit de vote, ce qui constitue une amélioration.

3. Délais de convocation d'un référendum

16. Recommandation précédente : *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.*

17. Cette recommandation a été au moins partiellement suivie, puisque le délai minimum a été porté à 45 jours, voir article 18 (3-4). Le délai maximum de 60 jours (qui découle de l'article 203 (8) de la Constitution pour les référendums constitutionnels) reste encore assez court. Si une révision constitutionnelle devait avoir lieu, ce délai devrait être reconsidéré.

4. Questions sur lesquelles le référendum ne peut être organisé

18. Recommandation précédente : *définir clairement les questions qui ne peuvent être soumises au référendum.*

19. La liste des questions pour lesquelles un référendum ne peut être organisé (article 48 (1)) est maintenant plus précise que dans l'ancien article 45. En effet, elle reprend l'article 108 de la Constitution.

20. Toutefois, la Commission de Venise recommande d'étendre clairement l'obligation de s'assurer de la conformité de l'objet des référendums avec la Constitution (article 48 (2)) à tous les référendums infra-constitutionnels, conformément au principe de l'Etat de droit.⁵ La décision sur cette question – à prendre avant de soumettre la question au référendum - devrait pouvoir faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

5. Administration électorale

21. Recommandation précédente : *reconsidérer la composition de l'administration électorale afin d'assurer son indépendance en révisant les textes juridiques pertinents.*

22. Selon l'article 80 du projet de loi révisé, « le prochain référendum national à organiser en vertu des dispositions de la présente loi sera organisé par la Commission électorale de la République désignée conformément aux dispositions de la loi régissant l'élection des députés *dont la composition sera élargie de six membres supplémentaires et de membres suppléants désignés par l'Assemblée nationale sur proposition du président de l'Assemblée nationale, dans les rangs des experts en droit électoral et en processus électoral* » (italiques ajoutés).

23. La recommandation de la Commission a donc été au moins partiellement prise en considération. L'article 80 étant une disposition transitoire et ne faisant référence qu'au « prochain référendum national », la Commission de Venise recommande d'envisager une réforme plus large et à long terme de la composition de l'administration électorale, qui serait applicable après le prochain référendum constitutionnel et les prochaines élections.

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

24. Recommandation précédente : *Prolonger le délai pour fournir des informations objectives aux électeurs, qui doivent être reçues bien avant le vote.*

⁵Commission de Venise, [Lignes directrices révisées sur la tenue des référendums](#), II.1.

25. Selon l'article 26 (1) du projet de loi révisé, le délai pour fournir des informations a été porté de huit à quinze jours ; bien que ce soit une amélioration, le délai semble encore assez court. La Commission de Venise recommande d'envisager une nouvelle extension, en tenant compte du fait que les électeurs devraient recevoir les informations bien avant le vote.

26. Recommandations précédentes : *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.*

27. La première recommandation a été suivie. L'article 36 (3) prévoit qu'un avis positif de la commission (électorale) compétente sur la proposition de question référendaire est nécessaire pour soumettre une question au référendum. Le projet de loi révisé ne prévoit pas les conséquences d'un avis négatif, mais les autorités serbes ont informé les rapporteurs qu'il serait contraignant. En outre, le contrôle aurait lieu après la collecte des signatures si le référendum est demandé par les électeurs. Afin d'éviter une collecte inutile de signatures, la Commission de Venise recommande de donner l'avis sur la question avant cette collecte ; elle recommande également de préciser les conséquences d'un avis négatif.

28. L'article 26 du projet de loi révisé stipule que le gouvernement fournit aux citoyens des informations objectives sur la question soumise au référendum, qui « doivent refléter fidèlement et équitablement l'opinion des parties préconisant des réponses différentes à la question référendaire » (article 26 (3)). Se référant à ses Lignes directrices sur les référendums, la Commission de Venise, dans son premier avis urgent, a recommandé que cette compétence appartienne à une commission électorale ou à une autre autorité impartiale⁶.

29. L'essentiel est que les électeurs reçoivent une information objective, c'est-à-dire raisonnée et formulée de manière neutre, ainsi que complète et compréhensible. Cependant, il est également important de garantir l'apparence de neutralité, c'est pourquoi la Commission de Venise réitère sa recommandation de confier le pouvoir de fournir des informations objectives aux commissions électorales, à moins qu'une autre commission impartiale ne soit créée à cette fin. Si nécessaire, les commissions électorales devraient être dotées de ressources budgétaires et humaines supplémentaires pour être en mesure de faire face à cette tâche.

7. Campagne, médias et finances

30. Recommandation précédente: *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.*

31. Cette recommandation a été respectée (voir l'article 26, paragraphe 4, du projet de loi révisé). Tous les médias sont tenus d'assurer des conditions de publicité égales aux parties prenantes qui préconisent des réponses différentes à la question.

32. Recommandation précédente : *Reconsidérer les restrictions applicables aux campagnes électorales, en particulier 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.*

33. Cette recommandation a été suivie puisque l'exclusion a été supprimée (voir article 29, paragraphe 3, du projet de loi révisé).

34. Recommandation précédente : *Réexaminer les dispositions relatives au financement des campagnes, par exemple en autorisant le financement des coûts de la campagne référendaire*

⁶ [CDL-AD\(2021\)033](#), par. 47.

avec des fonds obtenus à partir de sources publiques que les sujets politiques reçoivent pour financer leur travail régulier ou les campagnes électorales.

35. Cette recommandation a été prise en considération par les autorités serbes, voir l'article 29 du projet de loi révisé.

36. Recommandation précédente : *Réexaminer l'exclusion des ressortissants étrangers qui sont des résidents légaux en Serbie du financement des campagnes.*

37. Cette recommandation n'a pas été suivie (article 29, paragraphe 3).

38. La Commission de Venise souhaite encore aborder une autre phrase de l'article 29 (3), qui - comme l'article 26 (3) de l'ancien projet - prévoit que les personnes morales et les entrepreneurs qui ont des créances impayées liées à des recettes publiques ne peuvent pas financer la campagne. Cette interdiction doit être stipulée de manière claire sans laisser de pouvoir discrétionnaire à l'autorité d'exécution. L'utilisation de ressources financières dans le cadre d'une campagne doit être réglementée par la loi. La loi doit préciser quelles sont les recettes publiques visées dans ce paragraphe et le terme « impayées » doit être défini. Dans le cas contraire, les activités de campagne ne peuvent être financées conformément au principe de sécurité juridique et des doutes sur l'impartialité du traitement des participants aux campagnes peuvent apparaître.

39. Recommandation précédente : *Reconsidérer l'inclusion de la recherche sur l'opinion publique dans les activités de campagne référendaire.*

40. Cette recommandation a été suivie (voir l'article 27, paragraphe 1, du projet de loi).

8. Parallélisme des procédures

41. Recommandation précédente : *Prolonger le délai avant l'adoption d'un acte contraire à une décision prise par référendum.*

42. L'article 43 du projet de loi révisé ne permet d'adopter un acte contraire à la décision prise par référendum ou d'en « modifier la substance par un amendement à l'acte » qu'après l'expiration d'un délai de deux ans à compter du jour du référendum, et sous réserve de la tenue d'un nouveau référendum sur la question concernée. Le délai d'un an du projet précédent semblait très court. Malgré le fait qu'un délai de deux ans soit plus respectueux de la volonté du peuple, il conviendrait d'attendre la prochaine législature, avec un nouveau mandat des citoyens pour l'Assemblée. En outre, cette disposition ne devrait pas être interprétée de manière trop restrictive et devrait s'étendre à toute modification substantielle (même d'autres actes) affectant la décision prise lors d'un référendum.

43. L'article 44 maintient un délai d'un an avant un nouveau vote dans le cas où les citoyens n'ont pas approuvé un acte par référendum. La Commission de Venise recommande de rendre cette disposition cohérente avec l'article 43 et donc de prolonger ce délai.

44. D'autre part, après une certaine période, le parlement pourrait être autorisé à se prononcer sur la question, si la modification de cette décision répond à une nécessité manifeste. L'obligation d'amender une telle loi uniquement par référendum peut conduire à une situation de blocage alors que l'organisation d'un référendum serait, dans ce nouveau contexte, difficile. Comme indiqué dans l'avis urgent précédent, une solution intermédiaire pourrait consister à soumettre cette révision à un référendum facultatif à la demande des électeurs.

45. La Commission de Venise réaffirme également que le projet de loi révisé bénéficierait de normes réglementant une situation dans laquelle de multiples procédures de collecte de signatures avec des propositions contradictoires sont menées simultanément.

9. Recours

46. Recommandation précédente : *prolonger raisonnablement les délais de présentation et de traitement des recours.*

47. Dans l'article 71 du projet de loi révisé, les délais de recours de 24 heures ont été étendus à 48 heures. Ces délais sont encore assez courts. Il serait opportun de les étendre à 72 heures (trois jours) au moins⁷. Les délais de 48 heures pour décider ont été étendus à 96 heures (articles 71 (5) et 73 (1)), ce qui est positif.

48. Bien que dans de nombreux cas, les conséquences de la situation dans laquelle le recours est laissé sans suite soient stipulées avec plus de clarté, l'article 71, paragraphe 7 (ancien article 67, paragraphe 7) n'a pas été modifié. Il conviendrait de préciser le type de demandes que le recours peut contenir.

49. Recommandations précédentes:

- *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 référendum.*
- *Prévoir des audiences en cas de recours.*
- *Réexaminer la disposition prévoyant 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 ».*
- *Traiter de manière plus précise le pouvoir de décision des organes chargés de traiter les propositions de référendums et les recours.*

50. Ces recommandations n'ont pas été prises en compte. La Commission de Venise les réitère.

10. Autres questions (référendums)

51. Recommandation précédente : *Ne pas exiger une redevance, ou tout au plus une très faible redevance pour l'authentification des signatures.*

52. L'authentification des signatures sert l'intégrité du processus référendaire - ainsi que celle de l'initiative citoyenne - et contribue à prévenir les abus. Elle doit donc être maintenue. Le problème concernant les droits de l'électeur n'est pas l'authentification, mais le fait qu'une taxe d'authentification soit imposée.

53. Selon la nouvelle version du projet, la taxe est de 50 RSD, ce qui correspond à 0,42€ par signature (voir l'article 7, paragraphe 2). Cela correspond à la pratique actuelle. Cela peut sembler une petite somme d'argent. D'un autre côté, 30'000 signatures sont requises pour un référendum à la demande des citoyens (article 15, paragraphe 2). Comme un certain pourcentage des signatures a tendance à être invalide, il faut en fin de compte recueillir et authentifier un nombre plus élevé de signatures. Cela signifie que dans le cas de la Serbie, les frais d'authentification des signatures atteindront la somme d'environ 14'000 €. Il s'agit de coûts très élevés, qui pourraient décourager les citoyens d'exercer leurs droits politiques. L'État doit garantir l'exercice des droits politiques, ce qui implique le droit de lancer un référendum. S'il existe une taxe d'authentification, elle doit être calculée de manière à ce que *tous les partis politiques, les organisations de la société*

⁷ Cf. le Code de bonne conduite en matière électorale ([CDL-AD\(2002\)023rev-cor](#)), II.3.3.g.

civile et les mouvements de citoyens soient en mesure de la payer, et qu'il n'y ait pas d'effet dissuasif sur le lancement d'un référendum. La Commission de Venise recommande donc que la taxe soit considérablement réduite - ou, mieux, supprimée. Une alternative pourrait être le remboursement de la taxe dès que le projet est soumis au Parlement.

54. Recommandation précédente : *Prévoir dans la loi des règles plus détaillées applicables en matière de situations d'urgence.*

55. Cette recommandation fait référence à l'article 39, qui n'a pas été modifié. La Commission de Venise réitère donc sa recommandation, qui est particulièrement d'actualité en cette période de pandémie de COVID-19. En particulier, toute restriction aux libertés fondamentales – y compris le droit de vote et de faire campagne – doit avoir une base légale, être dans l'intérêt public et respecter le principe de la proportionnalité⁸.

56. Recommandation précédente : *Exiger que le texte soumis à référendum respecte le principe de l'unité de la matière (à l'exception des révisions totales).*

57. Cette question n'a pas été abordée dans le projet de loi révisé. Bien qu'elle ne semble pas poser de problème pour le prochain référendum sur les amendements constitutionnels concernant le pouvoir judiciaire, la Commission de Venise recommande de la traiter dans la loi qui sera adoptée.

58. L'article 15 utilise des critères différents concernant le nombre de signatures requises pour le référendum de la province autonome et pour le référendum local : 30.000 électeurs dans le premier cas et 10% des électeurs dans le second. En raison de la différence de population des diverses entités territoriales, le second critère semble plus adéquat, et la disposition pourrait être reconsidérée.

59. L'article 40, paragraphe 4, du premier projet réglementait la nullité des bulletins de vote. Le projet de loi révisé ne considère pas comme invalide un bulletin de vote comportant un signe correct « oui » ou "non" si le bulletin comporte d'autres marques indiquant clairement qui a soumis le bulletin. La Commission de Venise recommande de prévoir que le bulletin de vote est invalide dans de tels cas.

60. L'article 41 prévoit différents délais pour l'établissement des résultats du vote. Bien qu'il faille se féliciter de cette disposition dans la mesure où elle permet une prise de décision rapide, il conviendrait de prévoir qu'en cas de dépassement du délai, les commissions compétentes doivent néanmoins s'acquitter de leurs tâches le plus rapidement possible et que la violation de cette disposition n'entraîne pas la nullité de la décision prise ultérieurement.

11. Initiatives populaires

61. Recommandation précédente : *Prévoir des règles moins restrictives concernant la collecte de signatures pour les initiatives populaires.*

62. Cette recommandation peut être considérée comme suivie (article 62 du projet de loi).

63. Recommandation précédente : *Confier à la Commission électorale (ou à un autre organe indépendant) la tâche de vérifier les signatures.*

⁸ Sur les élections pendant un état d'urgence, voir Commission de Venise, Rapport – Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit en situation d'urgence : réflexions, [CDL-AD\(2020\)014](#), par. 92 ss.

64. Cette recommandation n'a pas été suivie en tant que telle, mais la version modifiée du projet de loi prévoit la vérification de la signature par une autorité compétente qui peut remplir ses tâches de manière impartiale. Cet amendement peut être considéré comme positif.

65. Recommandation précédente : *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.*

66. Cette recommandation n'a pas été prise en compte. La Commission de Venise la réitère, car donner ce pouvoir au Président de l'Assemblée pourrait conduire à ce que des propositions soient soumises à l'Assemblée uniquement pour entraver ses travaux.

67. La recommandation suivante devrait également être prise en compte : prolonger les délais dans lesquels l'Assemblée doit examiner l'initiative populaire et, le cas échéant, la mettre en œuvre, car il serait préférable d'avoir une discussion approfondie au Parlement avec une obligation découlant de la loi de faire figurer la proposition à l'ordre du jour de l'Assemblée dans un délai court.

III. Conclusion

68. La Commission de Venise rappelle ce qui suit :

- 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.
- Elle regrette que la révision de la loi sur les référendums n'ait commencé que lorsqu'un référendum constitutionnel était imminent. Dans un souci de stabilité du droit électoral, les modifications des dispositions fondamentales sur les référendums 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, les modifications doivent être réellement applicables avant la tenue du référendum. La Commission de Venise recommande donc de n'organiser le prochain référendum que lorsque la loi révisée lui sera « réellement applicable ». En outre, les modifications devraient être adoptées par un large consensus et en tenant compte des consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées.

69. Le projet de loi révisé a suivi, totalement ou partiellement, la plupart des recommandations de fond du précédent avis urgent, visant à assurer sa conformité avec les normes internationales. Il s'agit d'un développement positif, qui est bienvenu. En particulier :

- Les différents types de référendums ont été définis plus clairement.
- L'extension du droit de vote à certains référendums locaux aux propriétaires de biens immobiliers n'a pas été retenue.
- Le délai minimum entre la décision de convoquer un référendum et le vote a été prolongé.
- La composition de l'administration électorale a été reconsidérée - mais seulement pour le prochain référendum sur la modification de la Constitution.
- Le délai pour fournir des informations objectives aux électeurs a été prolongé. La Commission de Venise recommande toutefois une nouvelle prolongation.
- Le pouvoir de vérifier la question soumise aux électeurs a été confié aux commissions électorales.
- Les médias privés ne sont plus soumis à une exigence de neutralité, et tous les médias sont tenus d'assurer des conditions de publicité égales aux partis qui préconisent des réponses différentes à la question.
- Le financement des coûts de la campagne référendaire par des fonds provenant de sources publiques reçues pour le financement de travaux réguliers a été autorisé.

- La recherche sur l'opinion publique n'est plus incluse dans les activités de la campagne référendaire.
- Les délais de recours de 24 heures ont été étendus à 48 heures.
- Les règles concernant la collecte de signatures pour les initiatives populaires sont moins restrictives.

70. Toutefois, certaines questions restent à régler.

71. La Commission de Venise formule donc les recommandations clés suivantes :

- A. Supprimer, ou du moins réduire considérablement, les frais d'authentification des signatures ;
- B. Étendre le droit de recours à tous les électeurs ;
- C. Envisager une réforme plus large et à long terme de la composition de l'administration électorale qui serait applicable après le prochain référendum constitutionnel et les prochaines élections.
- D. Donner aux commissions électorales le pouvoir de vérifier les signatures et de fournir des informations objectives aux électeurs.

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

- A. Rendre encore plus précises les dispositions relatives aux référendums obligatoires ;
- B. Prévoir que les délais prolongés avant qu'un nouveau référendum puisse être organisé sur une question donnée après un résultat positif s'appliquent également en cas de résultat négatif;
- C. Traiter de manière plus précise le pouvoir de décision des organes chargés de traiter les propositions de référendum et les recours ;
- D. Exiger que le texte soumis à référendum respecte le principe de l'unité de la matière (à l'exception des révisions totales);
- E. Prévoir dans la loi des règles plus détaillées applicables en cas d'urgence ;
- F. Envisager de prolonger raisonnablement les délais d'introduction et de traitement des recours.

73. 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.