



Strasbourg, le 23 mars 2006

Avis 347 / 2005

CDL-AD(2006)013
Or. angl.

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

**RECOMMANDATIONS CONJOINTES
SUR LES LOIS SUR LES ÉLECTIONS LEGISLATIVES,
PRÉSIDENTIELLES ET LOCALES,
ET L'ADMINISTRATION DES ÉLECTIONS
EN RÉPUBLIQUE DE SERBIE**

par
la Commission de Venise
et
l'OSCE/BIDDH

Adoptées par la Commission de Venise
lors de sa 66^e Session plénière
(Venise, 17-18 mars 2006)

sur la base des observations de

M. Jessie PILGRIM (OSCE/BIDDH, expert)
M. Hjörtur TORFASON (Commission de Venise, membre, Islande)

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|----|
| I. INTRODUCTION | 3 |
| II. RESUME GENERAL..... | 5 |
| III. LOI SUR LES ELECTIONS LEGISLATIVES | 6 |
| A. ADMINISTRATION DES ELECTIONS | 6 |
| B. TRANSPARENCE | 8 |
| C. SUFFRAGE..... | 9 |
| D. LISTES ELECTORALES | 10 |
| E. CANDIDATURE..... | 10 |
| F. ATTRIBUTION DES SIEGES | 11 |
| G. FINANCEMENT DE LA CAMPAGNE | 13 |
| H. MEDIAS | 14 |
| I. VOTE ET DEPOUILLEMENT | 16 |
| J. PROTECTION DES DROITS LIES AU SUFFRAGE | 17 |
| IV. LOI SUR LES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES | 18 |
| A. ADMINISTRATION ELECTORALE | 19 |
| B. QUESTIONS LIEES A L'ÉLECTION ET A LA REVOCATION | 19 |
| V. LOI SUR LES ÉLECTIONS LOCALES | 19 |
| A. ADMINISTRATION DES ELECTIONS | 20 |
| B. ATTRIBUTION DES SIEGES | 21 |
| C. ÉLECTION ET REVOCATION DU PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE MUNICIPALE | 22 |
| D. PROTECTION DES DROITS LIES AU SUFFRAGE | 22 |

I. INTRODUCTION

1. Mandat

1. Les présentes recommandations ont été élaborées à la suite de la Résolution 1320 (2003) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui invite la Commission de Venise à émettre des avis concernant les améliorations éventuelles à apporter à la législation et aux pratiques de tel ou tel Etat membre ou candidat à l'adhésion¹.

2. Le texte suivant a été rédigé sur la base des commentaires de M. Jessie Pilgrim (OSCE/BIDDH, expert en matière électorale) et M. Hjörtur Torfason (Membre, Islande).

3. Ultérieurement, le document a été soumis pour commentaire à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et au Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

4. Ces recommandations conjointes ont été adoptées par la Commission de Venise lors de sa 66^{ème} Session plénière (Venise, 17 – 18 mars 2006).

2 Documents de référence

5 Le présent rapport s'inspire des textes suivants :

- la Loi sur les élections des représentants de la République de Serbie (mise à jour en mai 2004) CDL-EL(2005)026);
- la Loi sur l'élection du Président de la République de Serbie (1990, telle qu'amendée en 1992, 2002, 2003 et février 2004), CDL-EL(2005)025);
- la Loi sur les élections locales de la République de Serbie (Journal officiel de la République de Serbie No 33 du 13 juin 2002), CDL-EL(2005)027);
- les évaluations de la Loi sur les élections législatives en République de Serbie par l'OSCE/BIDDH (2000) et sur les Lois sur les élections législatives et présidentielles en Serbie (2001);
- les rapports de la Mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH (28 décembre 2003 et 13 et 27 juin 2004, docs. BIDDH.GAL/13/04 et BIDDH.GAL/71/04);
- le rapport du Comité ad hoc de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe pour l'observation des élections à l'Assemblée nationale de Serbie / République fédérale de Yougoslavie (Doc. 8934, 22 janvier 2001).
- le rapport du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sur l'observation des élections locales/municipales en République de Serbie, 19 septembre 2004 (1er tour) doc CG/CP (11)14;
- le rapport du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sur l'observation des élections présidentielles en République de Serbie, 13 et 27 juin 2004, CG/Bur (11) 26;
- le rapport du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sur l'observation des élections présidentielles en République de Serbie, 16 novembre 2003 CG/Bur (10) 70;
- le rapport du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sur les élections locales en Serbie du Sud, 28 juillet 2002, CG/Bur (9) 40;

¹ Point 11.ii.b.

- *le rapport du Congrès des Pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe sur les élections législatives en République de Serbie, 28 décembre 2003, CG/Bur (10) 88;*
- *Le Code de bonne conduite en matière électorale adopté par la Commission de Venise, y compris les Lignes directrices en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev).*

3. Remarques générales

6. Les commentaires concernant les trois lois électorales de la République de Serbie (Serbie-Monténégro) émanent du Bureau des Institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH) et de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et ont pour objet d'aider les autorités de Serbie dans leurs efforts d'amélioration du cadre juridique des élections. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise sont prêts à soutenir les autorités dans leur action en vue d'une réforme électorale.

7. Cette évaluation porte sur les lois suivantes de la République de Serbie (Serbie-Monténégro): Loi sur l'élection des représentants² (Loi sur les élections législatives), Loi sur l'élection du Président de la République³ (Loi sur les élections présidentielles), et Loi sur les élections locales⁴. Elle repose sur des traductions anglaises non officielles de ces textes. L'évaluation ne garantit nullement l'exactitude des traductions examinées, non plus que la numérotation des articles, des paragraphes et des alinéas.

8. Le Parlement (Assemblée nationale) de Serbie est un organe unicaméral composé de 250 membres élus directement à bulletins secrets pour un mandat de quatre ans. Les membres sont élus dans le cadre d'une circonscription unique à l'échelle du pays sur la base des listes des partis politiques, des coalitions de partis politiques, d'autres organisations politiques et de groupes de citoyens.

9. Le Président est directement élu à bulletins secrets pour un mandat de cinq ans. Un second tour de scrutin est organisé si aucun des candidats n'a obtenu la majorité des voix au premier tour. Pour ce second tour, sont en lice les deux candidats ayant recueilli le plus grand nombre de voix au premier tour. Le vainqueur du second tour est celui ayant obtenu le plus de voix, quel que soit le nombre de votants.

10. Lors de l'élection des pouvoirs locaux, les électeurs élisent les conseillers et présidents des assemblées municipales. Ces élections sont directes et le vote a lieu au scrutin secret. Les candidats sont élus pour un mandat de quatre ans. Les conseillers sont élus sur la base de listes des partis politiques, des coalitions, d'autres organisations politiques et de groupes de citoyens. Un président de l'Assemblée est élu en deux tours si aucun candidat n'obtient de majorité au premier tour de scrutin.

² La version consolidée de la loi est datée du 05.04, et se compose de 117 articles (ci-après « Loi sur les élections législatives »).

³ La version consolidée de la loi est datée de février 2004, et se compose de 15 articles (ci-après « Loi sur les élections présidentielles »).

⁴ La version consolidée de la loi est datée du 13 juin 2002, et se compose de 67 articles.

11. La Loi sur les élections présidentielles et la Loi sur les élections locales reprennent toutes deux bon nombre des dispositions de la Loi sur les élections législatives. C'est pourquoi, nous commencerons par traiter de la Loi sur les élections législatives.

II. RESUME GENERAL

12. La Loi sur les élections législatives contient un nombre important de garanties visant à promouvoir des pratiques électorales démocratiques. De nombreuses mesures ont en particulier été conçues pour renforcer la transparence dans l'organisation et la conduite des élections et assurer la sécurité du scrutin. Toutefois, dans certains domaines, la loi n'est pas totalement conforme aux engagements contractés à l'égard de l'OSCE et aux normes et meilleures pratiques internationales pour des élections démocratiques.

13. Parmi les problèmes posés par cette loi :

- i. Une structure d'administration des élections qui ne prévoit pas de niveau intermédiaire de commissions électorales entre le niveau de la République (Commission électorale de la République - CER) et celui des bureaux de vote (Conseils électoraux - CE).
- ii. Les dispositions régissant la dissolution des conseils électoraux le jour du scrutin.
- iii. L'impossibilité pour les observateurs internationaux ou nationaux non partisans de participer au processus électoral.
- iv. Les dispositions relatives à l'établissement et à la gestion des listes électorales méritent d'être améliorées.
- v. Les dispositions concernant l'authentification des listes de signatures en soutien à un candidat nécessitent clarification.
- vi. Les dispositions concernant le financement de la campagne manquent de clarté.
- vii. Les dispositions relatives à l'égalité d'accès aux médias pourraient être clarifiées.
- viii. Les dispositions relatives au vote mobile devraient être améliorées.
- ix. La CER n'a pas obligation de publier les résultats détaillés du scrutin avec classification par types de vote, y compris les suffrages exprimés dans les urnes mobiles.
- x. Des dispositions inadéquates pour le règlement des recours et la protection des droits liés au suffrage.

14. A la suite des décisions de la Cour constitutionnelle, ont été supprimées les parties de l'Article 88 disposant que le mandat d'un membre élu du Parlement venait à expirer si cette personne cessait d'être membre du parti politique ou de la coalition sur la liste du ou de laquelle elle a été élue. Néanmoins, il convient d'envisager l'amendement de cette loi afin d'établir clairement que les mandats des représentants élus leur appartiennent en propre et non aux partis politiques sur les listes desquels ils ont été élus.

15. La Loi sur les élections présidentielles contient de nombreuses dispositions tirées de la Loi sur les élections législatives. Elle présente aussi bon nombre de ses lacunes. Cependant, la Loi sur les élections présidentielles prévoit un niveau intermédiaire d'administration électorale, entre la Commission électorale de la République et les Conseils électoraux. C'est un aspect positif de cette loi. Les questions spécifiques à la Loi sur les élections présidentielles qui devraient être traitées sont entre autres:

- a. La non-définition de la procédure à suivre en cas de nomination d'un candidat unique ou si un seul candidat reste en lice après retrait de tous les autres.
- b. La non-définition de ce qu'est un scrutin « sans résultat », qui nécessite de nouvelles élections.
- c. Les dispositions régissant le deuxième tour lors de l'élection du Président méritent d'être clarifiées.

16. La Loi sur les élections locales contient de nombreuses dispositions tirées de la Loi sur les élections législatives. Elle présente aussi bon nombre de ses lacunes. Par ailleurs, certains problèmes propres à la Loi sur les élections locales devraient être abordés :

- a. L'incapacité à assurer le pluralisme politique et une représentation multi-ethnique dans la composition des organes d'administration des élections.
- b. L'incapacité à définir le rôle formel de la Commission électorale de la République dans les élections municipales.
- c. L'incapacité à faciliter la représentation des minorités ethniques au sein des assemblées municipales.
- d. Les dispositions régissant le vote de révocation du Président de l'assemblée municipale méritent d'être améliorées.

III. LOI SUR LES ELECTIONS PARLEMENTAIRES

A. ADMINISTRATION DES ELECTIONS

17. Les Articles 33 et 36 de la loi instaurent des organes d'administration des élections à deux niveaux seulement, la Commission électorale de la République (CER) et les Conseils électoraux (CE). La CER opère à l'échelle du pays et chaque Conseil électoral conduit les élections dans un bureau de vote unique. Contrairement à la Loi sur les élections présidentielles, la Loi sur les élections législatives ne prévoit pas de niveau intermédiaire entre la CER et les CE. Les dernières élections en Serbie ont montré à l'évidence la nécessité d'un niveau intermédiaire formel d'administration électorale entre la CER et les CE. L'absence d'un tel niveau peut mener à des problèmes logistiques ou organisationnels dans la conduite du scrutin. L'instauration de ce niveau d'administration assurera la cohérence de la Loi sur les élections législatives et de la Loi sur les élections présidentielles dans ce domaine.

18. Lors des élections antérieures, la CER a mis en place un certain nombre de « groupes de travail » *ad hoc* qui, en réalité, correspondaient à ce niveau intermédiaire de coordination entre la CER et les CE. Néanmoins, il est important que cette situation soit établie officiellement dans la loi. Des amendements sont nécessaires pour garantir que les commissions électorales intermédiaires disposent de pouvoirs, de fonctions et de responsabilités clairement définis, qu'elles ont obligation de rendre des comptes, qu'elles travaillent dans la garantie de la transparence et bénéficient d'une large participation politique et/ou sont soumises à contrôle. Ce

niveau intermédiaire assure davantage de pluralisme politique, offrant la possibilité d'une représentation multipartite à tous les niveaux de l'administration électorale. En effet, les « groupes de travail » *ad hoc* n'ont pas actuellement à se conformer aux exigences de la loi imposées à la composition des commissions électorales. ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que la loi soit amendée pour inclure des commissions électorales intermédiaires dotées de garanties de transparence adéquates et d'une large participation politique.***

19. La CER et les CE opèrent avec un effectif permanent et des membres supplémentaires. Les partis politiques et autres organisations présentant des listes de candidats sont autorisés à désigner un représentant unique à la CER et à chaque CE dans le cadre de leur composition étendue. Ces membres disposent des mêmes droits de vote que les membres permanents. Ils ne participent aux travaux de la CER et des CE que durant la campagne électorale et le traitement des résultats⁵. L'Article 29 de la loi interdit à tout parti politique, coalition ou organisation politique d'avoir plus de la moitié de ses membres au sein des effectifs permanents de la CER ou des CE. Les décisions sont prises à la majorité des membres.

20. Les 17 membres permanents de la CER sont nommés pour un mandat de quatre ans par l'Assemblée nationale. Chaque membre de la CER est assisté d'un suppléant disposant de l'intégralité de ses droits en son absence. Les Articles 34(8) et 36 disposent que l'effectif permanent de chaque CE se compose de trois membres nommés par la CER.

21. Il convient de donner à tous les membres des commissions électorales la possibilité de participer pleinement à l'administration des élections. Cette garantie est particulièrement importante pour les membres supplémentaires siégeant à la CER et aux CE. A cet effet, la loi devrait établir le droit de tous les membres d'être informés en temps utile de la tenue des sessions, d'avoir un accès plein et entier à la documentation électorale et d'assister et de participer sur un pied d'égalité à l'ensemble des sessions. ***Comme aucun de ces droits n'est expressément établi dans la loi, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que la loi soit amendée pour octroyer à tous les membres des commissions électorales la garantie expresse de ces droits.***

22. Les Articles 55 et 69 de la loi identifient diverses circonstances dans lesquelles un CE peut être dissout le jour du scrutin. Il s'agit entre autres de situations où un membre d'un Conseil électoral ne réexplique pas la procédure de vote à des personnes qui en font la demande ou lorsque des activités de campagne se déroulent à moins de 50 mètres du bureau de vote. De tels manquements ne justifient pas la dissolution du CE. ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que la loi soit amendée pour limiter le pouvoir de dissolution d'un CE à des situations où la violation présente un caractère grave et risque d'avoir une incidence sur l'intégrité d'ensemble du scrutin et exclusivement après qu'une plainte officielle ait été déposée à la suite de cette violation.***

⁵ Une élection démocratique est plus qu'un simple exercice technique de vote et de décompte des voix. Pour que les élections soient véritablement démocratiques, il faut un minimum de pluralisme politique dans la vie nationale et les institutions de l'Etat. Les États membres de l'OSCE soutiennent ce principe de pluralisme. Voir 1990 Document de Copenhague, 1990 Document de Paris, 1991 Document de Moscou, 1992 Décisions d'Helsinki, 1994 Déclaration du Sommet de Budapest, 1994 Décisions de Budapest, 1996 Déclaration du Sommet de Lisbonne, et 1999 Charte pour la sécurité européenne d'Istanbul.

B. TRANSPARENCE

23. La loi prévoit des garde-fous afin de promouvoir la transparence et l'ouverture dans la préparation et la conduite des élections législatives, ainsi :

- a. l'Article 60 de la loi dispose que les organisations présentant des listes de candidats peuvent désigner un représentant chargé de contrôler l'impression des bulletins de vote.
- b. Au titre de l'Article 76, une copie des résultats du bureau de vote doit être affichée dans ce bureau.
- c. Chaque représentant au CE d'une organisation ayant déposé une liste de candidats est en droit d'obtenir copie du compte-rendu des résultats du CE. Les représentants des quatre listes ayant recueilli le plus de voix peuvent l'obtenir immédiatement, les autres organisations dans un délai de 12 heures.
- d. L'Article 79 permet aux organisations qui ont déposé des listes de candidats de communiquer à la CER le nom d'une personne autorisée à être présente à la CER lors du traitement statistique des données.

24. Certes, ces garanties sont établies dans la loi et son Article 32 dispose que le travail des organes d'administration électorale doit être public, mais la loi ne contient aucune disposition concernant la participation d'observateurs internationaux ou nationaux non-partisans. De ce fait, la loi ne répond pas à l'engagement contracté à l'égard de l'OSCE de prévoir une observation internationale.

25. Le paragraphe 8 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE énonce :

« Les Etats participants estiment que la présence d'observateurs, étrangers et nationaux, est de nature à améliorer le déroulement des élections dans les Etats où elles ont lieu. En conséquence, ils invitent des observateurs de tout autre Etat participant à la CSCE, ainsi que de toute institution et organisation privée compétente qui le souhaiterait, à suivre le déroulement des opérations de leurs élections nationales, dans la mesure prévue par la loi. Ils s'appliqueront également à faciliter un accès analogue pour les élections organisées à un niveau inférieur au niveau national. Ces observateurs s'engageront à ne pas s'immiscer dans les opérations électorales⁶. »

26. Cet engagement oblige les États participants à l'OSCE à garantir aux observateurs une observation complète de l'ensemble du processus électoral, y compris le droit de contrôler les documents, d'assister à toutes les réunions des commissions électorales, d'observer les activités électorales à tous les niveaux, et d'obtenir copie des procès-verbaux, tableaux, compte rendus et autres documents à toutes les étapes du processus. Par ailleurs, les observateurs devraient recevoir leur accréditation suffisamment à l'avance pour leur permettre d'organiser leurs activités de manière efficace. Les observateurs devraient bénéficier d'un accès sans entrave à tous les niveaux de l'administration électorale, d'un accès effectif à d'autres organes publics

⁶ Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la Dimension humaine de la CSCE (1990). http://www.osce.org/documents/odihr/1990/06/13992_fr.pdf.

intervenant dans le processus électoral et de la possibilité de rencontrer toutes les formations politiques, les médias, la société civile et les électeurs.

27. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise dispose que :

L'observation des élections joue un rôle important dans les nouvelles démocraties, et permet de constater si le processus électoral s'est déroulé ou non dans les règles.

Trois types d'observateurs peuvent être distingués : les observateurs nationaux partisans, les observateurs nationaux non partisans, les observateurs internationaux (non partisans). Dans la réalité, la distinction entre les deux premières catégories ne va pas toujours de soi. C'est pourquoi, il est préférable que l'observation soit ouverte le plus largement possible, à la fois sur le plan national et sur le plan international⁷.

28. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que le cadre juridique soit amendé pour permettre aux observateurs internationaux et nationaux non-partisans d'observer toutes les étapes du processus électoral, notamment le vote dans les bureaux de vote, le décompte des voix ainsi que la mise en tableaux des résultats. Par ailleurs, la loi devrait garantir les droits des observateurs nationaux et internationaux non-partisans et énoncer clairement les critères d'accréditation.

29. L'Article 85 de la loi fait obligation à la CER de publier les résultats des élections. Néanmoins, il n'exige pas de la CER qu'elle publie un tableau montrant les résultats des Conseils électoraux répartis par bureau de vote. Un tableau des résultats montrant la décomposition pour chaque bureau de vote permet aux parties de s'assurer que les résultats ont été correctement saisis à partir des procès-verbaux des bureaux. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que l'Article 85 soit amendé pour exiger de la CER qu'elle inclue les résultats détaillés pour chaque bureau de vote à la publication des résultats du scrutin. De plus, ces résultats détaillés devraient être décomposés en fonction des divers types de vote, y compris les bulletins déposés dans des urnes mobiles, afin de permettre aux participants au scrutin et aux observateurs de se faire une idée précise de la façon dont le résultat au plan national se dégage des voix recueillies dans chaque bureau de vote.**

C. SUFFRAGE

30. L'Article 42 de la Constitution de Serbie dispose qu'un citoyen ayant atteint l'âge de 18 ans a le droit de voter et d'être élu à l'Assemblée nationale ainsi qu'aux autres agences et organes. L'Article 10 de la Loi sur les élections législatives établit des restrictions supplémentaires au droit de vote actif et passif : un citoyen (serbe) doit être citoyen yougoslave, disposer de la « capacité juridique » et être enregistré comme résident permanent en République de Serbie.

31. Les droits électoraux sont également abordés dans la Charte constitutionnelle de l'Union d'États de Serbie-Monténégro, dont l'Article 7 dispose qu'un « ressortissant d'un Etat membre a les droits et obligations dans l'autre Etat membre au même titre que le ressortissant de cet autre Etat membre, à l'exception du droit électoral ». C'est pourquoi les droits électoraux des citoyens serbes sont régis par la législation de la République.

⁷ CDL-AD(2002)023rev Code de bonne conduite en matière électorale: lignes directrice et rapport explicatif - Adopté par la Commission de Venise lors de sa 52ème session (Venise, 18-19 octobre 2002), Part II. 3.2, page 29.

D. LISTES ELECTORALES

32. L'Article 12 de la Loi sur les élections législatives exige que les listes électorales informatisées soient tenues par les autorités municipales dans le cadre d'un système central. La loi reconnaît le droit de contrôler et de demander des modifications des listes électorales. Elle énonce par ailleurs certaines règles précises quant à l'inclusion de données relatives aux électeurs et la correction des erreurs. Les électeurs peuvent contester devant un tribunal le refus de rectifier la liste électorale.

33. Aux termes de l'Article 12, la liste électorale est un « document public », pourtant cet article ne contient pas de disposition spécifique exigeant l'affichage public des listes électorales bien avant la date du scrutin. *L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que des dispositions dans ce sens soient incluses dans la loi afin de garantir des listes électorales plus exactes et limiter les contestations de dernière minute. Ces dispositions devraient conférer aux électeurs mais aussi aux partis politiques un accès public aux listes électorales avant le scrutin, dans les bureaux de vote. Il faudrait cependant prévoir des garanties pour protéger le droit des citoyens à la vie privée.*

34. La loi prévoit un « système central » reliant l'ensemble des municipalités, mais elle ne désigne aucun organe d'Etat portant clairement la responsabilité de la gestion de ce système central. La responsabilité d'ensemble devrait en être confiée à un organe d'Etat unique. Les registres d'état civil tenus sous forme électronique par les municipalités devraient être gérés par le même programme informatique sur tout le territoire de la République. Des liens sont à mettre en place entre les municipalités afin de faciliter la détection des erreurs et éviter les doublons dans les registres d'état civil. La disposition de l'Article 12 demandant au ministre de l'Administration d'Etat d'édicter des règles plus détaillées de mise à jour est insuffisante pour atteindre cet objectif. *L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que la loi désigne un organe d'Etat portant clairement la responsabilité de la gestion de la liste électorale centrale et doté d'un budget adéquat.*

E. CANDIDATURE

35. Le Parlement (Assemblée nationale) de Serbie est un organe unicaméral composé de 250 membres élus directement à bulletins secrets pour un mandat de quatre ans. L'Article 4 de la loi dispose que les membres de l'Assemblée nationale sont élus selon un système de listes de représentation proportionnelle dans le cadre d'une circonscription unique à l'échelle du pays. Les listes des candidats peuvent être présentées par les partis politiques, les coalitions et autres organisations politiques, mais également par des groupes de citoyens. La loi ne précise pas les organisations considérées comme « politiques ». Elle ne définit pas non plus le nombre de personnes nécessaires ou la procédure à suivre pour constituer un « groupe de citoyens ». *L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que la loi soit amendée pour énoncer des critères légaux définissant les deux types d'organisation, de manière à pouvoir déterminer la validité des nominations effectuées par une « organisation » ou un « groupe » de ce type.*

36. Avant de pouvoir être enregistrée, une liste doit recueillir 10.000 signatures d'électeurs. L'Article 43 énonce que chaque signature doit être authentifiée par un tribunal municipal et que cette opération sera soumise au versement d'une redevance. Néanmoins, l'Article 43 ne précise pas les procédures à suivre pour authentifier ces signatures. ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que la loi soit amendée pour spécifier les procédures d'authentification des signatures.***

37. Il est vivement recommandé que la loi précise clairement le type d'authentification envisagé. Il est possible de soumettre des listes de signatures à divers niveaux d'examen, depuis la vérification des erreurs dans le document proprement dit (par exemple en comptant le nombre de signatures et en vérifiant que les coordonnées de tous les électeurs figurent bien en regard de ces signatures) jusqu'à des contrôles au cours desquels les électeurs doivent confirmer avoir signé la liste. L'inclusion dans la loi de critères de contrôle des listes de signatures permettrait un système d'examen uniforme pour toutes les parties et toutes les listes ; elle permettrait également d'éviter de recourir à des critères arbitraires pour exclure une liste particulière.

38. La Loi sur les élections législatives ne contient aucune interdiction expresse des listes composées d'un seul candidat indépendant. Néanmoins, ce candidat devrait bénéficier du soutien d'un « groupe » de citoyens pour être nommé. Bien que ce groupe puisse se composer de quelques individus seulement, l'exigence d'une nomination par un « groupe » limite la capacité des candidats indépendants à briguer un mandat électif. Le Paragraphe 7.5 du Document de Copenhague de l'OSCE inclut l'obligation expresse de permettre aux citoyens de briguer un mandat en tant que représentants de partis politiques ou à *titre individuel*. ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que la loi soit amendée pour prévoir expressément l'auto-désignation d'un candidat indépendant individuel.*** Ce candidat indépendant devrait être lui aussi dans l'obligation de présenter un certain nombre de signatures à l'appui de sa candidature. Il conviendrait toutefois d'envisager un nombre de signatures moindre que pour les listes des partis politiques, les candidats indépendants étant généralement moins à même de recueillir des signatures. De plus, l'Article 81 de la loi devrait être amendé pour tenir compte des candidats indépendants dans l'attribution des sièges, notamment en ce qui concerne le seuil légal des 5%.

F. ATTRIBUTION DES SIEGES

39. d'après l'Article 82, les sièges sont attribués selon un système connu sous le nom de « méthode Hondt », employé dans certaines démocraties établies. Cependant, l'Article 81 énonce qu'une liste de candidats ne peut obtenir de siège qu'à condition d'avoir recueilli un nombre de voix supérieur au seuil prévu par la loi (5% des suffrages exprimés). Il n'est pas clairement établi si ces 5% sont déterminés sur la base des signatures apposées sur la liste électorale, du décompte de l'ensemble des bulletins de vote dans les urnes (valides ou non) ou par un autre moyen. ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que l'Article 81 soit amendé pour disposer que le seuil de 5% est calculé sur le nombre total des votes valides exprimés.***

40. La recommandation précédente viendrait modifier la méthode d'attribution employée par la CER lors des scrutins antérieurs, au cours desquels la Commission électorale de la République avait considéré que le seuil devait être calculé d'après le nombre de signatures apposées sur l'extrait de la liste électorale dans chaque bureau de vote. Dans ce système, tous les votes, y compris les votes invalides et les électeurs ayant reçu un bulletin mais ne l'ayant pas déposé dans l'urne, influent sur l'attribution des sièges. Une telle disposition relève donc le seuil des

5% de la proportion des votes invalides. Un parti peut en théorie obtenir plus de 5% des votes valides exprimés sans pour autant atteindre le seuil si ce dernier est calculé sur la base de l'ensemble des signatures figurant sur la liste électorale. Dans ce cas, les citoyens n'ayant pas exprimé une préférence politique claire influent directement sur la composition du nouveau parlement. De ce fait, le seuil des 5% nécessaire pour disposer d'une représentation parlementaire devrait être calculé sur la base des votes valides exprimés et non sur le nombre de signatures sur les listes électorales.

41. L'Article 81 crée une exception au seuil des 5% pour les partis politiques des minorités ethniques et les coalitions de partis de minorités ethniques. Ces partis et coalitions participent à l'attribution des sièges même s'ils n'ont pas atteint le seuil des 5%. Néanmoins, la loi ne contient pas de définition des « partis politiques des minorités ethniques ». Cette définition est indispensable pour déterminer les partis et coalitions n'ayant pas atteint le seuil des 5% autorisés à participer à l'attribution des sièges. *L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que l'Article 81 soit amendé pour inclure une telle définition.*

42. L'Article 40a de la loi énonce que chaque groupe de quatre candidats de la liste (premier groupe de quatre candidats, deuxième groupe de quatre candidats, et ainsi de suite jusqu'à la fin de la liste) doit comprendre au minimum un candidat du sexe le moins représenté dans la liste et que les candidats de ce sexe doivent constituer au minimum 30% de l'effectif total de la liste. Si une liste ne répond pas à cette exigence, elle est considérée comme incomplète, et retournée à l'organisation l'ayant soumise, cette dernière disposant d'un délai de 48 heures pour y remédier. Si cette organisation n'apporte pas les corrections requises à la liste, celle-ci est rejetée. L'Article 40 « a » est une disposition positive de la loi qui devrait faciliter la participation des femmes à l'Assemblée nationale et aux élections. Or, il semble que la traduction du texte comporte une erreur puisque « un candidat sur quatre » ne représente que 25% et non 30%. Le texte « et ainsi de suite jusqu'à la fin de la liste » signifie que les 25% s'appliquent jusqu'à la fin de la liste, d'où une incohérence avec la suite où il est précisé « au moins 30% de l'effectif total de la liste ». *L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que le texte en langue originale soit contrôlé et qu'il soit vérifié que les deux principes énoncés dans l'Article 40 « a » sont mathématiquement cohérents.*

43. L'Article 84 de la loi autorise les partis à choisir arbitrairement les candidats de la liste qui deviendront membres du Parlement, *après les élections*, plutôt que d'en déterminer l'ordre préalable. Cette procédure limite la transparence du système et confère aux partis politiques une position de force disproportionnée vis-à-vis des candidats. Dans les systèmes de représentation proportionnelle, l'ordre de la liste détermine généralement l'attribution des sièges. A défaut, les sièges sont attribués sur la base de votes de préférence pour les candidats. Le système actuel a pour effet que les électeurs, en apportant leur soutien à un parti, ne savent pas quels candidats obtiendront mandat. *L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que la loi soit amendée en vue de contraindre les partis politiques et les coalitions à définir et annoncer l'ordre des candidatures sur leur liste avant le scrutin, plutôt que de les laisser choisir après les élections les candidats qui occuperont un siège.*

44. Suite aux décisions de la Cour constitutionnelle⁸, les dispositions de l'Article 88 énonçant que le mandat d'un membre élu du Parlement expire s'il cesse d'être membre du parti politique

⁸ Le 27 mai 2003, la Cour constitutionnelle de Serbie a jugé contraire à la Constitution les Paragraphes 1 et 9 de l'Article 88. La décision de la Cour répond à la question de savoir si un mandat appartient au parlementaire élu ou au parti dont il est membre. Selon l'arrêt de la Cour constitutionnelle, complétée par une décision ultérieure

ou de la coalition sur la liste duquel ou de laquelle il a été élu, ont été supprimées. Cette règle soulevait à l'évidence des problèmes. Une fois élus, les députés doivent avant tout rendre compte à leurs électeurs, et non à leur parti politique, leur mandat leur ayant été confié par le peuple. Le fait qu'un député démissionne ou soit exclu de son parti ne devrait pas entraîner son exclusion du Parlement. Cette disposition est par ailleurs en contradiction avec le Paragraphe 7.9 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE. ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que la loi soit amendée à ce sujet à l'avenir, de nouvelles dispositions devraient assurer que les mandats des représentants élus leur appartiennent en propre et non aux partis politiques sur la liste desquels ils ont été élus.***

G. FINANCEMENT DE LA CAMPAGNE

45. Le financement de la campagne était régi auparavant par l'Article 103 de la Loi sur les élections législatives. Cet article a été remplacé par la Loi de 2004 sur le financement des partis politiques, qui régleme le financement de la campagne des élections présidentielles, parlementaires et municipales, et introduit un cadre financier plus rigoureux pour les partis et les campagnes sur un plan général. La Loi de 2004 sur le financement des partis politiques fixe les limites des dépenses des partis et des contributions individuelles aux partis politiques. Si l'introduction de cette nouvelle loi est une avancée bienvenue sur la voie d'une plus grande transparence et obligation de rendre des comptes dans le financement des partis politiques, le rapport de la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH sur l'élection présidentielle de 2004 a fait état de controverses dans sa mise en œuvre. Les candidats et le ministère des Finances ont interprété différemment plusieurs points de la loi. Ces divergences ont donné lieu à un débat politique animé et des actions en justice ont été engagées contre le ministère des Finances.

46. Le point le plus controversé de la Loi sur le financement des partis politiques est la disposition (Article 9) déterminant le montant des fonds d'État devant être consacré au financement des campagnes. Dans son rapport sur les élections présidentielles de 2004, la mission d'observation de l'OSCE/BIDDH indique que selon le ministère des Finances, l'Article 9 laissait à sa discrétion la détermination du montant du financement de campagne à verser par le ministère pour un scrutin. Le ministère a estimé qu'il avait toute latitude pour fixer le montant alloué à une *élection particulière* car l'Article 9 définit la somme totale consacrée à *l'ensemble des scrutins prévus au cours d'une année budgétaire*. Cette interprétation de la loi, qui confie au ministère le soin de fixer le total des fonds de campagne pour les scrutins individuels, confère au gouvernement un pouvoir discrétionnaire considérable et constitue un avantage potentiel pour les candidats sortants. Par ailleurs, la traduction anglaise du texte révisé ne corrobore pas clairement cette interprétation. ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que l'Article 9 soit amendé pour clarifier ce point et formuler l'intention du législateur dans un langage ne pouvant donner lieu à des interprétations multiples.***

47. Sous la nouvelle loi, le montant approuvé pour le financement de la campagne sur des fonds publics fixe également la somme maximale de dons privés que les partis et les candidats peuvent dépenser pour la campagne. La loi prévoit d'infliger des amendes aux candidats en cas de dépassement du montant prévu. Les dons privés étant plafonnés par l'Article 9 consacré au financement public, il est essentiel d'amender cet article comme indiqué ci-dessus.

datant du 25 septembre 2003, concernant le même problème pour les mandats des assemblées municipales, la résiliation de l'adhésion d'un élu à un parti politique ne peut être un motif de révocation de son mandat.

48. L'Article 10 de la loi prévoit que 20% du montant approuvé pour couvrir les frais de campagne soient divisés à part égale entre tous les candidats inscrits, les 80% restants allant au(x) vainqueur(s). Une lacune évidente de cette loi est qu'elle n'établit aucune distinction entre l'allocation des fonds pour une élection à la proportionnelle (par exemple les élections législatives ou municipales) et un scrutin majoritaire, comme l'élection présidentielle. En fait, l'Article 10 semble conçu exclusivement pour le système proportionnel, accordant une quote-part supérieure aux partis politiques réussissant à remporter des sièges. L'élection présidentielle est marquée par une grande iniquité, seuls 20% des fonds étant répartis entre tous les participants et 80% revenant au candidat vainqueur. Par ailleurs, le candidat perdant au second tour est encore plus défavorisé, puisqu'il a engagé davantage de dépenses que les autres candidats éliminés dès le premier tour, mais touche la même somme qu'eux.

49. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que le financement des campagnes pour les élections présidentielles fasse l'objet d'une réglementation distincte, dans une section ou un article différent de la Loi sur le financement des partis politiques. La répartition des fonds de campagne pour les élections présidentielles devrait être régie d'une manière différente de celle appliquée pour les élections législatives dans l'Article 10.

50. Selon la Loi sur le financement des partis politiques, deux organes distincts sont responsables du contrôle de sa mise en œuvre. La Commission parlementaire des finances supervise le financement ordinaire des partis politiques, alors que la CER est chargée d'auditer les comptes financiers des dépenses de campagne qui doivent être présentés après certification des résultats définitifs du scrutin. L'affectation des contributions ou des dépenses à une campagne électorale pouvant donner lieu à des interprétations différentes, il conviendrait qu'une seule autorité de régulation soit chargée de superviser l'ensemble des finances des partis politiques, y compris lors des campagnes électorales. ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que soit examiné un amendement de la loi visant à investir un organe unique de la responsabilité de la mise en œuvre de cette loi.***

H. MEDIAS

51. Les dispositions de la Loi sur les élections législatives traitant de l'accès aux médias sont plutôt succinctes. Un trop grand nombre de questions relèvent de lois subordonnées ou du Conseil de surveillance prévu à l'Article 100. Certes, l'Article 5 de la loi énonce qu'il est du devoir des médias d'assurer une couverture égale de toutes les organisations présentant des listes de candidats, mais la loi n'offre pas de garanties suffisantes d'égalité d'accès aux médias et n'établit aucune distinction entre médias d'État et médias privés.

52. Les lacunes de l'Article 5 de la Loi sur les élections législatives ont été partiellement comblées par la promulgation en 2002 d'une nouvelle Loi sur la radiodiffusion qui instaure *certaines* règles de conduite pour les *médias de radiodiffusion*. Néanmoins, cette loi ne pallie aucune des insuffisances de la Loi sur les élections législatives concernant la presse écrite⁹.

53. La Loi sur la radiodiffusion de 2002 crée l'Agence de radiodiffusion de la République dans le but de contrôler et de réguler les activités des radiodiffuseurs. Lors des élections présidentielles de 2004, le Conseil de l'Agence de radiodiffusion de la République a publié, conformément aux pouvoirs qui lui ont été conférés, des Instructions contraignantes sur le traitement des candidats dans les médias de radiodiffusion privés et publics.

54. Selon les Instructions contraignantes 2004 de l'Agence de radiodiffusion de la République, les médias électroniques nationaux devaient offrir un temps d'antenne gratuit et égal à tous les candidats. Les radiodiffuseurs privés étaient autorisés à déterminer eux-mêmes le format et l'étendue de leur couverture de la campagne. Néanmoins, si des radiodiffuseurs privés décidaient d'offrir aux candidats un temps d'antenne gratuit, celui-ci devait être réparti équitablement entre tous les candidats. Les candidats avaient possibilité de recourir à la publicité payante dans les médias radiodiffusés, les diffuseurs ayant obligation de proposer les mêmes conditions à tous les candidats.

55. Les Instructions contraignantes 2004 de l'Agence de radiodiffusion de la République définissent des principes acceptables, mais elles ont encore ajouté à la confusion quant au contrôle de la conduite des médias par la loi durant les élections et à l'organe chargé de cette supervision au cours des campagnes électorales. Par ailleurs, l'existence même de ces instructions montre à l'évidence que la législation ne régleme avec suffisamment de précision la conduite des médias en période de campagne électorale.

56. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que la Loi sur la radiodiffusion de 2002 soit amendée de manière à clarifier les rôles de l'organe de supervision et du conseil de l'Agence de radiodiffusion de la République au cours des élections. L'institution ayant autorité pour promulguer des règles de conduite des médias au cours des élections et sanctionner les éventuelles violations devrait être clairement établie dans la loi. Il convient d'envisager un amendement du cadre réglementaire pour limiter le temps d'antenne que les candidats individuels ou les partis sont autorisés à acheter au cours d'une campagne électorale, pour ne pas désavantager gravement des candidats et partis disposant de ressources limitées. Les publicités électorales devraient être clairement identifiées pour permettre aux électeurs d'avoir pleinement conscience du caractère politique du programme. Les tarifs publicitaires devraient être identiques pour tous les candidats¹⁰.

⁹ A titre d'exemple, la Loi sur les élections législatives ne livre aucune indication quant à l'éventualité d'une mise à disposition d'espaces gratuits aux partis politiques ou aux candidats dans la presse ou l'offre de conditions et de tarifs similaires à tous les candidats pour leur publicité électorale payante.

¹⁰ Cf. CDL-AD(2002)023rev Code de bonne conduite en matière électorale : Lignes directrices et rapport explicatif - Adoptés par la Commission de Venise lors de sa 52^{ème} session (Venise, 18-19 octobre 2002), Part I, 2.3, page 28.

I. VOTE ET DEPOUILLEMENT

57. L'Article 23 de la loi exige que l'organe responsable de la gestion de la liste électorale publie des « certificats de droit de vote ». Il semblerait que ces certificats soient nécessaires à ceux qui désirent intégrer une liste de candidats (Article 44) mais pas aux électeurs le jour du scrutin. Cependant, l'Article 72a exige des « certificats de droit de vote » pour les électeurs qui souhaitent recourir à une urne mobile. Par ailleurs, il n'est pas clairement établi si ces certificats ont d'autres raisons d'être. ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que la loi soit amendée pour énoncer clairement les objectifs de ces certificats de droit de vote, à quel moment ils sont nécessaires ainsi que les procédures pour leur émission, leur obtention et leur soumission aux autorités de l'administration électorale.***

58. L'Article 58 de la loi interdit expressément la présence de personnes non autorisées dans un bureau de vote. Les fonctionnaires de police peuvent pénétrer dans un bureau de vote exclusivement pour y rétablir l'ordre après y avoir été invités par le président du Conseil électoral et uniquement en cas de trouble de la paix et de l'ordre dans ce bureau. Cette disposition de la loi est positive.

59. Comme cela a été dit précédemment, plusieurs articles de la loi exigent la dissolution du Conseil électoral et la tenue d'un *second tour de scrutin* en cas de violation mineure de la loi. C'est le cas, par exemple, lorsque des membres d'un bureau de vote ne réexpliquent pas la procédure de vote alors que la demande leur en a été faite ou lorsque des activités de campagne se déroulent à moins de 50 mètres du bureau de vote. Il en va de même lorsque l'on constate que le nombre de bulletins de vote dans l'urne est supérieur à celui des votants. Dans la mesure où la Commission électorale nationale estime que ces violations n'ont pas eu d'incidence sur la détermination des vainqueurs (c'est-à-dire que le nombre de bulletins dans l'urne n'a mathématiquement pas pu modifier l'attribution des sièges), l'exigence d'un second tour de scrutin en cas de violation mineure est une mesure disproportionnée. ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que les Articles 55, 69, et 74 de la loi soient amendés pour lever l'obligation d'un second tour de scrutin si le nombre de bulletins concernés est trop faible pour influencer sur la détermination des vainqueurs de l'élection.***

60. L'Article 68 dispose qu'un électeur doit décliner son identité, en présenter une preuve et remettre la notification des élections qu'il a reçue. L'Article 68 ne précise pas toutefois quels documents attestent l'identité de l'électeur. Cet article n'aborde pas non plus les cas où un électeur n'a pas reçu ou a égaré la notification des élections. ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que la loi répertorie les modes d'identification attestant l'identité d'un électeur. Il est recommandé, en outre, que la loi indique clairement que l'absence de notification des élections ne doit en aucun cas empêcher l'électeur de voter.***

61. L'Article 72 « a » prévoit l'option du vote mobile. Cet article est source d'inquiétude car il fixe la limite du dépôt des demandes de vote mobile à 11:00 heures le jour du scrutin. Cette possibilité alourdit beaucoup la tâche de l'administration électorale et risque d'entraver sa mission d'observation du vote mobile. D'autre part, cet article ne limite pas les motifs du vote mobile à l'incapacité physique, à l'infirmité ou autre raison empêchant l'électeur de se rendre physiquement au bureau de vote. ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que l'Article 72 « a » soit amendé pour : (1) exiger que toutes les demandes de vote mobile soient justifiées par une incapacité physique, une infirmité ou une raison valable empêchant l'électeur de se déplacer en personne jusqu'au bureau de vote, (2)***

*déclarer que toutes les procédures d'identification de l'électeur, de fourniture et de marquage des bulletins et d'observation sont applicables également au vote mobile. De plus, le nombre de personnes ayant recouru à l'urne mobile devrait être enregistré dans le procès-verbal du bureau de vote ainsi que dans les procès-verbaux et tableaux ultérieurs des Commissions électorales*¹¹.

62. Comme indiqué précédemment, l'Article 85 de la loi n'exige pas de la CER la publication d'un tableau indiquant les résultats des Conseils électoraux ventilés par bureau de vote. *L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que l'Article 85 soit amendé pour demander à la CER d'inclure les résultats détaillés de chaque bureau de vote dans la publication des résultats du scrutin. Par ailleurs, ces résultats détaillés devraient être classés par catégorie de bulletins, y compris les bulletins recueillis au moyen d'urnes mobiles, afin de permettre aux participants à l'élection et aux observateurs de déterminer si une méthode de vote particulière a pu être sujette à manipulation.*

J. PROTECTION DES DROITS LIÉS AU SUFFRAGE

63. L'Article 94 de la Loi sur les élections législatives énonce que les recours en matière électorales peuvent être déposés par un électeur, un candidat ou des personnes autorisées à soumettre une liste de candidats. Ces recours sont déposés auprès de la CER, qui a le pouvoir de statuer par un vote à la majorité de l'ensemble de ses membres. Le délai d'introduction d'un recours est de 24 heures et commence à courir au moment où la décision contestée est prise. Cette courte échéance soulève le problème du dépassement du délai dans le cas où la décision n'est pas notifiée à la personne concernée dans les temps. *L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que la loi soit amendée pour fixer un délai plus raisonnable, afin de tenir compte des éventuels retards entre l'adoption d'une décision et sa notification à la personne concernée*¹².

64. Toute personne concernée par une décision de la CER peut saisir la Cour suprême dans un délai de 48 heures. Cependant, la loi n'exige pas expressément qu'une copie de la décision de la CER soit fournie à chaque personne concernée. *L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que la loi soit amendée pour exiger qu'une copie de la décision de la CER soit immédiatement délivrée à toute personne concernée. Le délai relativement court pour saisir la Cour suprême d'un recours commence à compter du moment où la décision contestée est prise par la CER. Là encore, en cas de réception tardive de la notification de la décision, le plaignant risque de ne plus avoir le temps de faire appel auprès de la Cour suprême. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent la prolongation du délai actuellement fixé à 48 heures, pour tenir compte d'un éventuel retard dans la notification de la décision à la personne concernée.*

65. La loi ne contient aucune disposition garantissant un examen équitable, public et transparent à tous les stades de la procédure. Dans les faits, les anciens rapports de la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH indiquent que les sessions de la Cour suprême traitant des controverses électorales se sont tenues à huis clos, le plaignant n'étant même pas autorisé à y

¹¹ Idem I 3.2.2.1, para 40, page 34.

¹² Voir aussi CDL-AD(2002)023rev Code de bonne conduite en matière électorale : Lignes directrices et rapport explicatif - Adoptés par la Commission de Venise lors de sa 52^{ème} session (Venise, 18-19 octobre 2002), Part II, 3.3.

assister. Cette procédure va clairement à l'encontre des normes internationales et des engagements contractés vis-à-vis de l'OSCE¹³. Les débats de la Cour suprême relatifs à la protection des droits liés au suffrage devraient être publics et les parties devraient avoir le droit d'y exposer leur requête directement ou par l'intermédiaire d'un avocat. ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que la loi soit amendée pour offrir les garanties minimales suivantes dans ces affaires :***

- a. Le droit de présenter des éléments de preuve à l'appui de la plainte après qu'elle a été déposée.
- b. Le droit à un examen équitable, public et transparent de la plainte .
- c. Le droit de faire appel de la décision sur la plainte devant un tribunal.

66. Ces garanties de procédure minimales sont indispensables pour la protection des droits liés au suffrage.

67. Les rapports précédents de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH soulèvent la question des dispositions légales contradictoires régissant l'appel des décisions de la CER. Il est rapporté que la nouvelle Loi sur les tribunaux, adoptée en 2001, transfère à la Cour d'appel et au Tribunal administratif un certain nombre de compétences qui étaient précédemment du ressort de la Cour suprême, notamment le jugement des appels contre les décisions de la CER. Toutefois, selon certains rapports, la Cour suprême a déclaré qu'elle continuait à statuer sur les recours électoraux. Selon elle, la Loi sur les élections législatives est une *lex specialis*, les recours restant de la compétence exclusive de la Cour suprême. ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent, si nécessaire, d'amender la législation pertinente pour garantir qu'il n'y ait aucune ambiguïté quant à la juridiction en charge des appels des décisions de la CER.***

68. La loi énonce une série de violations et de sanctions pénales en vue de promouvoir et de protéger les droits des électeurs. Dans la traduction fournie, l'Article 108 de la loi punit les personnes qui, en violation de l'Article 5(3), publient des estimations des résultats dans les 48 heures précédant le jour du scrutin. La loi ne semble rien prévoir en revanche pour ceux qui font campagne durant cette période, acte également interdit par l'Article 5(3). ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que l'Article 108 de la loi soit amendé pour pallier cette omission.***

IV. LOI SUR LES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES

69. Comme cela a été dit, la plupart des dispositions juridiques concernant la conduite des élections présidentielles sont énoncées dans la Loi sur les élections législatives. L'Article 1 de la Loi sur les élections présidentielles déclare expressément que la Loi sur les élections législatives s'applique « en l'absence de disposition contraire ». De ce fait, la plupart des problèmes identifiés précédemment à propos de la Loi sur les élections législatives s'appliquent également à la Loi sur les élections présidentielles. Toutefois, il y a quelques différences, énoncées ci-après.

¹³

Voir par exemple Code de bonne conduite en matière électorale : Part II, 3.3.4.

A. ADMINISTRATION DES ELECTIONS

70. Contrairement à la Loi sur les élections législatives, la Loi sur les élections présidentielles prévoit un niveau intermédiaire d'administration électorale entre la CER et les CE. Les organes administrant les élections présidentielles sont la CER, les Commissions électorales des unités de l'autonomie locale et les CE. Cette particularité est positive et il convient de la maintenir.

B. QUESTIONS LIEES A L'ELECTION ET A LA REVOCATION

71. La Loi sur les élections présidentielles ne traite pas de la procédure à suivre en cas de désignation d'un candidat unique ou de maintien d'un candidat unique après le retrait des autres. ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que la loi soit amendée pour énoncer la procédure à suivre si une seule personne obtient le nombre de signatures requis et satisfait à toutes les autres exigences de la candidature ou s'il ne reste qu'un seul candidat après le retrait de tous les autres.***

72. La loi exige la tenue de nouvelles élections dans un délai de 60 jours après un scrutin « sans résultat ». Cependant, la notion de « scrutin sans résultat » n'est pas clairement définie car il suffit au vainqueur d'un second tour d'obtenir plus de voix que son concurrent. ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que la loi soit amendée pour définir ce qui constitue une élection « sans résultat ».***

73. Les dispositions concernant le vote de révocation méritent d'être plus détaillées et clarifiées, notamment en ce qui concerne l'administration de ce vote de révocation. La loi ne traite pas, par exemple, de la composition « étendue » de l'administration électorale ni des délais applicables aux votes « de révocation ». Par ailleurs, l'Article 13 de la Loi sur les élections présidentielles autorise la révocation du Président par un vote majoritaire du « nombre total d'électeurs inscrits ». L'Article 13 devrait disposer une échéance spécifique et la manière dont est déterminé le nombre d'électeurs inscrits en vue de la révocation. ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que la Loi sur les élections présidentielles soit amendée pour régler ces questions.***

V. LOI SUR LES ÉLECTIONS LOCALES

74. Comme nous l'évoquions précédemment, bon nombre des dispositions juridiques régissant la conduite des élections locales sont contenues dans la Loi sur les élections législatives. L'Article 52 de la Loi sur les élections locales dispose expressément que la Loi sur les élections législatives s'applique « sauf indication contraire dans cette loi »¹⁴. En conséquence, les préoccupations évoquées ci-avant à propos de la Loi sur les élections législatives concernent également la Loi sur les élections locales, s'agissant notamment de la désignation des candidats,

¹⁴ L'Article 52 de la Loi sur les élections locales intègre les dispositions de la Loi sur les élections législatives relatives à « l'inscription des électeurs, aux organes électoraux, à la désignation des candidats, au titre, à la composition et proclamation des listes électorales, aux bureaux de vote, aux informations publiques sur les candidats, au terme de la campagne électorale et à la proclamation des résultats préliminaires ou à une anticipation des résultats, au matériel électoral, au vote, à la présentation et annonce des résultats électoraux, à l'exemption fiscale et de contributions des revenus versées au titre de compensation du travail accompli au sein des organes en charge des élections et des sanctions, s'appliquent en conséquence aux élections des conseillers sauf indication contraire dans cette loi » (traduction non officielle).

de la transparence, des médias et du financement de la campagne, de la déchéance du mandat d'un candidat élu et des processus de recours et appel concernant les élections. La Loi sur les élections locales suscite toutefois d'autres préoccupations exposées ci-après.

A. ADMINISTRATION DES ELECTIONS

75. L'administration des élections locales repose sur une structure locale à deux niveaux. Les Commissions électorales municipales (CEM) sont nommées par les assemblées municipales et ont seules la responsabilité d'organiser et de coordonner les élections dans une municipalité. Les membres permanents d'une CEM sont nommés pour une durée de quatre ans. Dans les dernières phases de la période électorale, la composition des CEM est élargie de manière à inclure des représentants des partis politiques ou coalitions ayant déposé une liste électorale qui comprend au moins deux tiers du nombre total de conseillers à élire. La CEM nomme les membres des Conseils électoraux (CE) chargés de conduire le vote et le dépouillement dans chaque bureau de vote. Les CE sont également élargis afin d'accueillir des représentants des partis dont les listes électorales atteignent le seuil des deux tiers.

76. Le rôle officiel de la Commission électorale de la République dans les élections municipales n'est pas clairement établi. Afin d'assurer la cohérence des normes en matière d'administration des élections, *l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent d'envisager l'amendement de la loi afin de confier à la Commission électorale de la République un rôle de surveillance, conseil et coordination dans les élections municipales.*

77. La Loi sur les élections locales ne garantit pas le pluralisme politique ni une représentation ethnique équilibrée des membres permanents des organes de l'administration des élections. Il conviendrait de garantir le pluralisme politique des membres permanents composant les CEM et CE, notamment des représentants des partis ou coalitions de l'opposition présents à l'assemblée municipale qui les nomme. L'obligation faite de désigner un nombre de candidats au moins égal au deux tiers du nombre de conseillers pour nommer les membres supplémentaires est susceptible d'exclure les partis plus petits tels que ceux qui représentent les minorités ethniques. *L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent d'abaisser le seuil des « deux tiers des sièges » imposé pour la composition élargie ou, en alternative, de permettre aux partis dont les listes électorales n'atteignent pas ce seuil de désigner une représentation conjointe.*

78. La Loi sur les élections locales est muette quant au droit des représentants des candidats à la présidence de l'assemblée municipale de figurer dans celle-ci en qualité de membres supplémentaires. Il conviendrait de modifier la loi afin d'autoriser la présence de représentants des candidats à la présidence de l'assemblée au sein de la composition élargie des CEM si le parti du candidat n'y dispose pas déjà d'un représentant. *L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent d'amender la loi de manière à inclure une certaine forme de représentation dans la composition élargie de ces commissions pour les candidats à la présidence de l'assemblée.*

79. L'Article 12 de la Loi sur les élections locales interdit aux candidats à la fonction de conseillers de faire partie des commissions électorales. Ils ne diffèrent cependant pas d'autres catégories de personnes, telles que les juges, les membres du Parlement et les candidats à la présidence de l'assemblée municipale, qui devraient également être exclues de la composition d'une commission électorale. *L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent d'amender l'Article 12 de la loi pour établir une liste des catégories de personnes qui ne*

devraient pas faire partie d'une commission électorale en raison des conflits créés par la fonction ou le poste dont elles sont en charge.

B. ATTRIBUTION DES SIEGES

80. Les Articles 40 à 47 de la Loi sur les élections locales régissent l'attribution et le retrait des sièges. Ces articles énoncent les mêmes principes de base que ceux de la Loi sur les élections législatives et présentent les mêmes défauts et lacunes. Quelques différences méritent toutefois d'être mentionnées.

81. Le seuil légal pour participer à l'attribution des sièges est de 3% dans le cadre des élections locales au lieu de 5%. Cependant, la loi manque de clarté quant à la manière dont ces 3% sont définis. *L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent d'amender l'Article 40 afin d'énoncer que les 3% correspondent au nombre total des suffrages valablement exprimés.*

82. Comme nous l'indiquions précédemment, l'Article 81 de la Loi sur les élections législatives crée une exception au seuil légal pour l'attribution de sièges aux « partis politiques des minorités ethniques et coalitions de partis politiques des minorités ethniques ». Ces partis politiques et coalitions participent à l'attribution des sièges pour les membres du Parlement même s'ils obtiennent moins de 5% des suffrages. Même si l'Article 81 de la Loi sur les élections législatives exige une définition d'un « parti politique d'une minorité ethnique » pour déterminer quels sont les partis politiques et coalitions n'atteignant pas le seuil et néanmoins habilités à participer à l'attribution des sièges, le concept est positif car il facilite la représentation des minorités ethniques. *L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent d'examiner la possibilité d'inclure une disposition similaire dans la Loi sur les élections locales.*

83. Comme cela a été dit précédemment, l'Article 84 de la Loi sur les élections législatives autorise un parti à choisir de manière arbitraire, *après les élections* plutôt qu'avant, les candidats de sa liste qui siégeront au Parlement. L'Article 42 de la Loi sur les élections locales contient une disposition presque similaire. Il prévoit en effet qu'un tiers des sièges sont alloués aux candidats en fonction de leur position sur la liste, l'attribution des deux autres tiers restant du ressort du parti politique ou de la coalition. *L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent d'amender l'Article 42 de la Loi sur les élections locales afin d'obliger les partis politiques et les coalitions à déterminer et à annoncer avant les élections la position de tous les candidats figurant sur leur liste, plutôt que de leur laisser la possibilité de choisir après le scrutin ceux qui se verront confier un siège.*

84. Comme évoqué ci-dessus, l'Article 40a de la Loi sur les élections législatives exige qu'un certain pourcentage des personnes inscrites sur une liste électorale appartiennent au sexe le moins représenté sur la liste. L'Article 42 de la Loi sur les élections locales contient une disposition presque similaire. Il dispose « qu'un siège sur quatre est attribué à une personne appartenant au sexe le moins représenté sur la liste » dans « les deux tiers des sièges restants »¹⁵. Cette exigence de l'Article 42 liée au genre est moins marquée que son corollaire de l'Article 40a de la Loi sur les élections législatives. *L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise*

¹⁵ De la même façon que les dispositions contenues dans la Loi sur les élections législatives, si une liste électorale ne satisfait pas à cette exigence liée au genre, elle est alors jugée incomplète et l'organisation l'ayant soumise a la possibilité de corriger les imperfections. A défaut, la liste est rejetée.

recommandent l'harmonisation de ces deux articles de manière à garantir l'homogénéité des exigences liées au genre appliquées aux listes électorales.

C. ÉLECTION ET REVOCATION DU PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE MUNICIPALE

85. L'Article 61 de la Loi sur les élections locales permet d'engager une procédure de révocation du Président de la municipalité sur la base (1) d'une proposition de révocation signée par au moins 10% de l'électorat de la municipalité ou (2) d'une proposition de révocation adoptée par un vote majoritaire de l'ensemble des conseillers. Par contre, l'Article 11 de la Loi sur les élections présidentielles exige un vote des deux tiers du Parlement en faveur d'une proposition de révocation du Président. L'Article 11 se conforme davantage aux principes internationaux qui conseillent qu'un vote de révocation visant le titulaire d'une fonction spécifique soit assorti de garanties minimales afin d'éviter la destitution arbitraire et non démocratique d'un élu par un groupe d'électeurs mécontents ne représentant qu'une minorité de l'électorat inscrit dans la circonscription. La possibilité de révoquer un candidat élu doit être soigneusement contrebalancée par la nécessité de processus électoraux méthodiques, respectueux du principe démocratique qu'est la règle de la majorité. ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que l'Article 61 soit amendé afin d'augmenter le pourcentage de signatures requis à l'appui d'une proposition de révocation et de remplacer l'exigence d'un vote majoritaire de l'assemblée par une majorité des deux-tiers.***

86. L'Article 62 énonce qu'un président de municipalité sera considéré comme révoqué si la majorité des votants s'est prononcée pour sa révocation. L'Article 62 devrait spécifier la date précise ainsi que les modalités de détermination du nombre d'électeurs aux fins de la révocation. ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que l'Article 62 de la Loi sur les élections locales soit amendé pour régler ces deux questions.***

D. PROTECTION DES DROITS LIES AU SUFFRAGE

87. Les Articles 48 à 50 de la Loi sur les élections locales régissent la protection des droits liés au suffrage. Ces articles énoncent les mêmes principes de base que dans la Loi sur les élections législatives. La Loi sur les élections locales présente les mêmes lacunes que la Loi sur les élections législatives. ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que ces articles soit également amendés pour prévoir : (1) des délais plus raisonnables pour le dépôt de recours et appels, (2) la notification de toutes les parties concernées par une décision, (3) le droit de présenter des éléments de preuve à l'appui du recours après qu'il a été déposé, (4) le droit à un examen équitable, public et transparent du recours, et (5) le droit de faire appel de la décision rendue par un tribunal.***

88. Le rapport de la mission d'observation des élections municipales partielles de 2002 de l'OSCE/BIDDH a également soulevé le problème lié au fait que la loi n'empêche pas les juges d'être à la fois membres d'une commission électorale et membres du tribunal municipal. En vertu de la Loi sur les élections, la plus haute instance d'appel chargée de statuer sur les contestations relatives aux décisions d'une commission électorale municipale est le tribunal municipal. Lors des élections de 2002, l'OSCE/BIDDH a relevé que les Présidents des tribunaux municipaux de Bujanovac et Presevo étaient également membres permanents des commissions électorales municipales. Dans les faits, le Président du tribunal municipal de Bujanovac occupait aussi la fonction de Vice-président de la CEM de Bujanovac (et en a assuré la présidence *de facto* après la démission du Président nommé). Il a

été demandé aux juges du tribunal municipal de statuer sur des appels relatifs à des décisions de la CEM qui avaient été prises par leur Président, soulevant ainsi des préoccupations quant à un éventuel conflit d'intérêt.

89. Un juge ne devrait pas examiner une décision à laquelle il a participé en tant que membre d'une commission¹⁶. Il est indispensable d'introduire dans la loi des garanties pour le cas où des membres du judiciaire appartiendraient également à des commissions électorales. ***L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que la loi soit amendée pour qu'un autre juge que celui qui a siégé dans la commission dont la décision est contestée examine cette décision en appel.***

16 Pour une bonne administration de la justice, l'indépendance de la magistrature est indispensable dans toute société. Un juge doit agir en toute circonstance de manière à promouvoir la confiance du public en l'intégrité et l'impartialité de la magistrature. Les devoirs judiciaires d'un juge priment sur toutes ses autres activités. Un juge doit conduire l'ensemble de ses activités extrajudiciaires de manière à ce qu'elles : (1) ne soulèvent pas de doute raisonnable sur la capacité du juge à agir de façon impartiale en sa qualité de juge ; ou (2) n'interfèrent pas avec l'accomplissement correct des devoirs judiciaires.

