



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 4 décembre 2006

Avis n° 373 / 2006

Restreint
CDL(2006)081
Or. angl.

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

OBSERVATIONS

**SUR LE PROJET DE LOI FINAL
SUR L'ELECTION AU SUFFRAGE DIRECT
DES PREFETS DE REGION,
DU MAIRE DE LA VILLE DE ZAGREB, DES MAIRES
ET DES REPRÉSENTANTS DE L'EXECUTIF MUNICIPAL
DE LA REPUBLIQUE DE CROATIE**

par

M. Owen MASTERS (Expert, Royaume-Uni)

I. Introduction

Le 3 février 2006, le service de l'Administration centrale d'Etat de la République de Croatie a sollicité la Commission de Venise pour aider les autorités croates à élaborer le projet de loi sur l'élection au suffrage direct des présidents de région, du maire de la ville de Zagreb, des maires et des représentants de l'exécutif municipal de la République de Croatie. Cette coopération a consisté en un échange de vues entre les autorités et l'expert de la Commission, M. O. Masters, qui a séjourné à Zagreb du 15 au 16 mars 2006.

A la suite de la visite de M. Masters en Croatie, la loi sur l'élection au suffrage direct des présidents de région, du maire de la ville de Zagreb, des maires et des représentants de l'exécutif municipal de la République de Croatie (CDL(2006)082rev) a été amendée en tenant compte de certains commentaires et suggestions formulés par M. O. Masters. Il serait toutefois conseillé d'y apporter de nouveaux amendements pour la rendre compatible avec les normes internationales.

La Commission de Venise a approuvé ces [projets de] commentaires au cours de sa session plénière (Venise, ...).

II. Commentaires sur des dispositions pratiques de la loi.

Les modifications suivantes amélioreraient le projet de loi:

Article 21

A la réception de la candidature, la commission électorale compétente vérifie si cette candidature est totalement conforme aux dispositions de ladite loi et aux instructions impératives de la Commission électorale nationale.

Si la commission électorale compétente estime que la candidature n'a pas été présentée conformément aux dispositions définies au paragraphe 1^{er} dudit article, elle demande à ce qu'il soit remédié dans les 48 heures aux défauts constatés.

La commission électorale compétente peut aussi fixer au parti présentant la candidature un délai plus bref pour remédier aux défauts si la date limite des désignations expire moins de 48 heures après.

Il faut prévoir de vérifier l'authenticité des signatures, par exemple en en contrôlant au hasard 10% sur le formulaire de désignation. Si l'on constate des erreurs ou des signatures non valables, l'ensemble des signatures doit alors être revérifié.

Article 26

Les médias publics locaux permettent à tous les candidats participant à l'élection de présenter et d'expliquer leur programme électoral et de mener librement leur campagne électorale, dans les mêmes conditions.

Cet article doit également mentionner les médias privés. Le premier paragraphe pourrait être modifié comme suit: 'Les médias publics locaux et les médias privés (lorsque des médias privés participent à la couverture de l'élection), permettent à l'ensemble des candidats'.

Cet article doit aussi garantir un droit de réponse à tous les candidats qui sont convaincus que des informations inexactes ont été diffusées. Ce droit de réponse doit être accordé avant le jour des élections.

Il n'a été fait aucune mention de l'égalité des chances dans le domaine de la publicité électorale. Les temps d'antenne mis en vente doivent l'être au même tarif, à la même heure et dans les mêmes conditions pour l'ensemble des candidats.

Article 28

Les candidats qui obtiennent un minimum de dix pour cents des suffrages du nombre total des électeurs qui se sont rendus aux urnes ont droit au remboursement des frais de campagne électorale.

Le remboursement des frais de la campagne électorale s'effectue sur le budget de la collectivité locale ou régionale.

Il faut définir les modalités du remboursement des frais de la campagne. Des limites doivent être fixées mais son montant doit être suffisant pour garantir l'égalité des chances. Par exemple, chaque candidat pourrait recevoir un montant donné pour chaque électeur inscrit. Le montant réel par électeur doit être déterminé conformément aux termes de l'article 29.

Article 46

Le scrutin doit se dérouler dans les bureaux de vote sur le territoire d'une commune, d'une ville ou de la ville de Zagreb.

Un bureau de vote ne peut être installé dans un lieu de culte, un bâtiment appartenant à, ou loué ou utilisé en permanence par un parti politique, ou encore dans des locaux où sont servies et consommées des boissons alcoolisées.

Cet article doit également stipuler que les locaux du bureau de vote doivent être accessibles aux personnes handicapées.

Article 50

Le vote se fait individuellement, au moyen d'un bulletin, dans un bureau de vote.

Les bulletins sont imprimés par une imprimerie nationale sous le contrôle direct de la Commission électorale nationale et portent un numéro de série.

Le numéro de série imprimé sur les bulletins de vote ne doit pas figurer sur leurs souches détachables si celles-ci sont imprimées.

Article 60

Un électeur qui, en raison d'un handicap physique ou de son illettrisme, ne peut voter de manière indépendante, peut se présenter au bureau de vote accompagné d'une personne sachant lire et écrire qui votera en son nom, selon sa volonté et ses instructions.

Un électeur qui, en raison d'une maladie grave, d'un handicap physique ou d'une incapacité générale, ne peut se rendre au bureau de vote, doit en informer la commission de contrôle des opérations de vote. Le président de la commission de contrôle des opérations de vote nommera deux membres ou membres adjoints de la commission qui se rendront chez l'électeur pour lui permettre de voter.

L'électeur doit être assuré du secret de vote.

En vertu des termes des paragraphes 1 et 2 du présent article, le vote de l'électeur est consigné séparément dans le procès-verbal des travaux de la commission de contrôle des opérations de vote.

Une personne sachant lire et écrire qui vote au nom d'un électeur handicapé ou illettré ne peut voter que pour une seule personne handicapée ou illettrée.

Le nombre de bulletins destinés aux électeurs ne pouvant se rendre aux urnes et ayant demandé à voter par correspondance doit correspondre exactement à celui des personnes ayant fait cette demande. Quelques bulletins supplémentaires peuvent être prévus mais uniquement dans le cas où un électeur aurait égaré ou endommagé le sien. Le nombre exact de bulletins qu'emportent les membres de la commission en quittant le bureau de vote pour se rendre au domicile des électeurs, ainsi que le nombre de bulletins qu'ils rapportent, doivent figurer dans le procès-verbal.

Article 62

Après avoir procédé au dépouillement des votes dans un bureau de vote, la commission de contrôle des opérations de vote doit consigner dans le procès-verbal de ses travaux:

- *le nombre d'électeurs inscrits sur les listes ou, plus exactement, sur un extrait des listes,*
- *le taux de participation des électeurs inscrits sur les listes ou munis d'un certificat,*
- *le nombre d'électeurs ayant voté sans se rendre physiquement aux urnes,*
- *le nombre d'électeurs ayant voté au bureau de vote en se faisant aider d'un tiers,*
- *le nombre total d'électeurs ayant voté,*
- *le nombre de votes obtenus par chaque candidat et*
- *le nombre de bulletins nuls.*

Le nombre de bulletins enregistrés et celui des bulletins non utilisés figure dans le procès-verbal du bureau de vote. Le nombre de bulletins égarés ou endommagés et de bulletins nuls doit aussi être consigné dans le procès-verbal.

Article 65

Le procès-verbal relatif aux travaux et à toute autre opération électorale est immédiatement présenté par la commission de contrôle des opérations de vote à la commission électorale de la commune, de la ville ou de la ville de Zagreb, 12 heures au plus tard après la fermeture des bureaux de vote.

Le procès-verbal du bureau de vote doit aussi être affiché dans le bureau de vote.

Article 69

Après avoir procédé au dépouillement des votes, la commission électorale annonce immédiatement:

- *le nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales de la collectivité locale ou régionale,*
- *le nombre de votes obtenus par chaque candidat,*
- *le nombre de bulletins nuls,*
- *les nom et prénom du candidat qui a été élu représentant de l'exécutif municipal, maire, président de région ou maire de la ville de Zagreb,*
- *les nom et prénom du 2^{ème} candidat de la liste qui a été élu représentant adjoint de l'exécutif municipal, maire, président de région ou maire de la ville de Zagreb.*

Les résultats de l'élection sont immédiatement proclamés dans les médias locaux, à la radio et dans les journaux locaux, ainsi que sur les panneaux d'information de la collectivité locale ou régionale.

En outre, les résultats doivent être communiqués pour chaque bureau de vote, ceci pour garantir la transparence de l'ensemble du processus grâce au détail des résultats obtenus dans chaque bureau de vote.

Article 77

Un observateur est habilité à contrôler l'intégralité du processus électoral, du scrutin et des travaux des instances électorales et jouit d'un droit de regard sur tous les matériels électoraux.

Pendant le contrôle, l'observateur doit se conformer aux dispositions de la présente loi, ainsi qu'à toute instruction orale ou écrite de la Commission électorale nationale et des commissions électorales au sein des collectivités locales et régionales et des commissions de contrôle des opérations de vote.

Les instances électorales permettent de la même manière et sans restriction aucune à tous les observateurs de contrôler et d'observer leur travail.

Le troisième paragraphe doit prévoir la présence d'observateurs électoraux pour contrôler le processus du vote par correspondance.

Article 89

Si en examinant la plainte, la commission électorale compétente constate que des irrégularités influant fortement sur les résultats de l'élection ont été commises, elle annule la procédure en cours et ordonne qu'elle soit répétée dans un délai garantissant la tenue de l'élection dans de bonnes conditions.

Si la possibilité de répéter la procédure annulée, évoquée dans le précédent paragraphe, n'existe pas ou si les irrégularités ont trait à la procédure de scrutin et qu'elles ont une influence significative sur les résultats de l'élection, la commission électorale compétente annule l'élection et fixe le délai dans lequel doit à nouveau se tenir l'élection.

Le deuxième paragraphe doit être amendé pour inclure '...', et fixer un délai de 30 jours au cours desquels doit se tenir la nouvelle élection'.

Annexe

**Visite d'Owen Masters - Expert pour la Commission de Venise - au service de
l'Administration centrale d'Etat de la République de Croatie
15-16 mars 2006**

Introduction

Le but de cette visite était de définir la nature des relations entre les fonctionnaires croates locaux et régionaux élus au suffrage direct (présidents de région, maires, représentants de l'exécutif municipal) et les organes représentatifs (assemblées régionales et conseils municipaux). Aux fins du présent rapport, les personnes susmentionnées seront simplement dénommées les maires et les organes représentatifs. La visite a eu lieu à la demande du Bureau de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) de Zagreb, qui a pris les dispositions nécessaires à l'organisation des réunions, de l'interprétariat et des transports.

Le 14 octobre 2005, un projet de loi relatif aux amendements à la loi sur l'autonomie locale et régionale a été soumis au Parlement croate ; ce sont ces amendements qui sont à la base des réunions entre Owen Masters et le service de l'Administration centrale d'Etat (SACE) de la République de Croatie.

1^{er} jour

La réunion entre Owen Masters et le SACE a débuté par un discours de bienvenue adressé à Owen Masters par M. Antun Palaric, Secrétaire d'Etat. Parmi les autres participants se trouvaient M. Pavao Maticic, Secrétaire d'Etat adjoint, Mme Miroslava Nina Miskovic, Directrice du service de surveillance de l'autonomie locale et régionale, Mme Katerina Serdar et quatre assistants juridiques du SACE. Etaient également présents Mme Dinka Zivalj, membre du Bureau des affaires politiques de l'OSCE, et M. Eric Galmot, Chef de l'Unité politique de l'OSCE.

M. Palaric a décrit l'état d'avancement du projet de loi et demandé autant d'éléments d'information que possible sur les rapports qui lient les maires élus et les organismes représentatifs. Il a souligné que le nouveau projet de loi serait soumis en première lecture au parlement au début du mois d'avril.

Owen Masters a expliqué que les pays européens étaient de plus en plus nombreux à opter pour le concept de l'élection au suffrage direct des maires et que bien que cela aille dans le sens d'une plus grande délégation de pouvoirs aux citoyens, il importe de ne pas dévaloriser le rôle de l'organisme représentatif. La démocratie au quotidien exige que l'organisme représentatif conserve de nombreux pouvoirs, ce qui exige l'instauration d'une législation, d'une politique et d'un contrôle étroit de la manière dont les maires mettent cette politique en œuvre. En outre, l'organisme représentatif doit pouvoir recommander la suspension, voire la révocation d'un maire. La rédaction d'une loi sur ce thème doit faire clairement apparaître que ces sanctions peuvent uniquement être imposées lorsqu'un maire a manifestement contrevenu à la politique définie ou même à la loi. En outre, la loi doit être précise sur les circonstances dans lesquelles ces sanctions peuvent être imposées. Il serait peut-être opportun qu'une instance – par exemple le SACE ou la cour constitutionnelle – permette à une autorité centrale de statuer dans les cas de demandes de suspension ou de révocation d'un maire. Il faut prendre soin de s'assurer que l'action engagée par l'organisme représentatif contre un maire ne poursuit pas des visées politiques.

Les maires doivent jouir d'un droit de recours pour pouvoir interjeter appel contre une demande de suspension ou de révocation.

Etant attendus à d'autres réunions, M. Palaric et M. Eric Galmot ont pris congé alors que les autres participants se livraient à des discussions approfondies portant notamment sur le recrutement du personnel dont Owen Masters a conseillé qu'il soit effectué par le maire parmi des personnels qualifiés employés soit par la municipalité même, soit par une autre municipalité. Il est convenu que le personnel doit être recruté pour ses compétences et non pour des motifs politiques. Un personnel professionnel et qualifié doit être en mesure de travailler avec les maires ou les organismes représentatifs, quelles que soient ses appartenances politiques.

La discussion de l'après-midi a tourné autour des conditions nécessaires pour mettre fin au mandat des maires. En temps normal, le maire et l'organisme représentatif sont élus au même moment et pour la même durée. Les participants se sont interrogés sur les autres circonstances qui pourraient justifier de mettre un terme au mandat d'un maire :

- * Démission du maire
- * Décès
- * Condamnation à 1 mois de prison ou plus
- * N'est plus résident dans la municipalité ou plus citoyen de la République de Croatie
- * A la demande de l'organisme représentatif, conformément au droit

La journée s'est achevée par la remise à Owen Masters d'un projet révisé d'amendements à la loi sur l'autonomie locale et régionale qu'il lui a été demandé de commenter le lendemain.

2^{ème} jour

Tous les participants de la veille étaient présents, à l'exception de M. Palaric. La délégation du SACE était dirigée par M. Maticic et Mme Miskovic. Le premier débat s'est concentré sur le projet révisé d'amendements et Owen Masters a suggéré certains changements à apporter aux articles 4, 5, 7, et 8.

Les participants à la réunion ont ensuite abordé le sujet de la propriété des biens municipaux. Owen Masters a déclaré que le maire devait être chargé de gérer l'immobilier mais qu'il n'en était pas propriétaire. La municipalité doit demeurer responsable de la propriété de ses biens. Il y a également eu débat sur les rapports entre les maires et les citoyens, ainsi qu'entre les maires et les organismes représentatifs.

Owen Masters a souligné que le maire a pour responsabilité première de se concerter avec les citoyens sur les mesures prises, notamment en matière de budget et de planification stratégique. Il a signalé que dans certains pays, les citoyens peuvent pétitionner pour la révocation d'un maire par l'intermédiaire de l'organisme représentatif si 20% des électeurs inscrits signent cette pétition.

Les relations des maires avec les organismes représentatifs sont indispensables à la bonne marche de la municipalité. Owen Masters a ensuite brièvement passé en revue les nombreuses actions communes des maires et des organismes représentatifs.

Le maire joue un rôle au sein de l'organisme représentatif ; il doit être à même de prendre la parole devant l'organisme représentatif et de légiférer. Le maire a le devoir de proposer et de demander l'approbation de son budget annuel à l'organisme représentatif. A ce moment de la discussion, les participants se sont penchés sur l'éventualité du rejet du budget par l'organisme représentatif ; il a été proposé d'utiliser dans l'immédiat les chiffres budgétaires des années précédentes, jusqu'à ce que le maire et l'organisme représentatif puissent se mettre d'accord

sur un nouveau budget.

Le maire est chargé de présenter dans un délai de 14 jours tout texte adopté par l'organisme représentatif à l'administration centrale.

Si le texte est légal, l'affaire est entendue. Si l'on conclut à son illégalité, il est alors supprimé.

A l'issue des deux jours de réunion, M. Maticic a remercié Owen Masters pour sa contribution qu'il a déclarée des plus utiles. Mme Palaric a également exprimé sa gratitude et demandé s'il était possible d'obtenir des exemples d'autres pays sur les rapports entre maires élus et organismes représentatifs.

Conclusion

Depuis son retour au Royaume-Uni, Owen Masters continue d'apporter son aide à ce programme et, par l'intermédiaire de l'OSCE, a fourni au SACE des exemples de relations entre les maires élus et les organismes représentatifs, recueillis en Norvège, en Allemagne, en Autriche et au Royaume-Uni (et figurant en annexes au présent rapport).

Pour finir, Owen Masters souhaite exprimer sa reconnaissance pour l'efficacité avec laquelle Mme Dinka Zivalj, de l'OSCE, a organisé sa visite.

Owen Masters
Le 21 avril 2006