



Strasbourg/Varsovie, le 12 octobre 2009

CDL-AD(2009)039

Avis n° 551 / 2009

Or. angl.

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

AVIS CONJOINT
SUR LES PROJETS DE LOIS RELATIVES À LA LÉGISLATION
ÉLECTORALE DE LA SERBIE

par
la Commission de Venise
et l'OSCE/BIDDH

adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 30^e réunion (Venise, 8 octobre 2009)
et par la Commission de Venise
lors de sa 80^e session plénière (Venise, 9-10 octobre 2009)

sur la base des observations de

M. Hjörtur TORFASON (membre, Islande)
M. Jessie PILGRIM (expert électoral, OSCE/BIDDH)

TABLE DES MATIÈRES

I. INTRODUCTION.....	3
1. <i>Mandat</i>	3
2. <i>Documents de référence</i>	3
3. <i>Considérations générales</i>	3
II. RÉSUMÉ.....	4
III. PROJET DE LOI SUR LA LISTE ÉLECTORALE UNIFIÉE.....	6
IV. PROJET DE LOI SUR LA COMMISSION ÉLECTORALE CENTRALE.....	7
V. PROJET DE LOI SUR L'ÉLECTION DES CONSEILLERS.....	9
A. ADMINISTRATION ÉLECTORALE	9
B. TRANSPARENCE	10
C. SUFFRAGE	11
D. ÉDUCATION DES ÉLECTEURS	12
E. LISTE ÉLECTORALE.....	12
F. CANDIDATURES	13
G. ATTRIBUTION DES SIÈGES.....	14
H. FINANCEMENT DES CAMPAGNES	17
I. MÉDIAS	17
J. VOTE ET DÉPOUILLEMENT	18
K. PROTECTION DU DROIT DE VOTE	19

I. INTRODUCTION

1. Mandat

1. Dans le cadre de la réforme de la législation électorale de la République de Serbie, le ministère de l'Administration publique et de l'Autonomie locale a élaboré des projets relatifs aux lois suivantes : loi sur l'élection des conseillers, loi sur la commission électorale centrale et loi sur la liste électorale unifiée ; les avis sont émis par des organes compétents.

2. A la demande du ministre de l'Administration publique et de l'Autonomie locale, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont rédigé l'avis ci-après sur les projets susmentionnés.

3. Le présent document a été adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 30^e réunion (Venise, 8 octobre 2009) et par la Commission de Venise à sa 80^e session plénière (Venise, 9-10 octobre 2009).

2. Documents de référence

4. Le présent rapport s'inspire des textes suivants :

- le projet de loi sur la commission électorale centrale de la Serbie (CDL-EL(2009)010) (en anglais seulement) ;
- le projet de loi sur la liste électorale unifiée de la Serbie (CDL-EL(2009)011) (en anglais seulement) ;
- le projet de loi sur l'élection des conseillers (CDL-EL(2009)012) (en anglais seulement) ;
- les rapports de la Mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH en République de Serbie (28 juillet 2002, 21 janvier 2007, 11 mai 2008, et 20 janvier et 3 février 2008) ;
- les recommandations conjointes sur les lois sur les élections législatives, présidentielles et locales, et l'administration des élections en République de Serbie (2006) CDL-AD(2006)013 ; et
- le Code de bonne conduite en matière électorale adopté par la Commission de Venise, y compris les lignes directrices (CDL-AD(2002)023rev).

3. Considérations générales

5. Le présent avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH porte sur les projets de lois ci-après de la République de Serbie : projet de loi sur la liste électorale unifiée, projet de loi sur la commission électorale centrale et projet de loi sur l'élection des conseillers. Il repose sur des traductions anglaises non officielles de ces textes. Il ne garantit nullement l'exactitude des traductions examinées, pas plus que la numérotation des articles, des paragraphes et des alinéas.

6. Les projets de lois ont été élaborés sous les auspices du ministère de l'Administration publique et de l'Autonomie locale de la Serbie ; chaque projet est accompagné d'une note explicative. Ils s'inscrivent dans le cadre de la réforme de la législation électorale en cours depuis un certain temps et représentent tous une avancée dans le cadre de ce processus.

7. *Le projet de loi sur l'élection des conseillers est censé remplacer la loi n° 129 de 2007 sur les élections locales qui a elle-même remplacé la loi n° 33 de juin 2002 sur les élections locales (examinée par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH dans les recommandations conjointes susmentionnées (CDL-AD(2006)013). Il porte sur l'élection des membres du Conseil ou de l'Assemblée des collectivités locales (localités) du pays ; pour chaque élection, la commune doit être divisée en circonscriptions électorales dont le nombre correspond au nombre total de conseillers devant être élus au conseil municipal (article 6 du projet de loi). Il représente un changement radical par rapport à la loi en vigueur conformément à laquelle chaque commune constitue une circonscription unique ; tous les sièges de conseillers sont répartis entre les listes électorales au scrutin de liste proportionnel et les entités qui désignent les candidats de chaque liste ont une voix prépondérante au moment de la répartition des sièges obtenus par la liste. Comme indiqué dans la note explicative (justification) qui accompagne le projet de loi, cette modification vise essentiellement à renforcer le caractère direct des élections conformément aux principes constitutionnels et à permettre aux électeurs d'avoir une plus grande influence sur les résultats des élections en fonction de leur lieu de résidence et de leurs préférences pour tel ou tel candidat. Conformément à l'article 180(3) de la Constitution de la République, les conseillers municipaux sont directement élus au scrutin secret pour un mandat de quatre ans. En application du projet de loi, comme indiqué ci-dessous, les membres du conseil municipal sont élus sur la base d'un nombre donné de circonscriptions électorales d'après les listes de candidats proposées par les partis politiques, les alliances de partis politiques et les groupes de citoyens. Les sièges sont attribués aux listes sur la base de la représentation proportionnelle, c'est-à-dire aux listes ayant obtenu au moins 5 % du total des voix dans une collectivité locale. Les listes représentant des minorités nationales ne sont pas assujetties à ce seuil légal de 5 %. Les sièges sont attribués aux candidats des listes ayant obtenu le plus fort pourcentage de voix dans leur circonscription.*

8. *Le projet de loi sur la liste électorale unifiée établit une liste électronique centrale des électeurs gérée par le ministère de l'Administration publique. Cette liste centrale servira de base aux listes électorales pour les élections présidentielles, législatives et locales. Le projet de loi remplace les dispositions de la loi sur l'élection des membres de l'Assemblée nationale et de la loi sur l'élection du Président de la République qui régissaient l'inscription des électeurs.*

9. *Le projet de loi sur la commission électorale centrale remplace la loi sur l'élection des membres de l'Assemblée nationale (Journal officiel de la République de Serbie n°s 35/00, 69/02, 57/03, 72/03, 18/04, 85/05, et 101/05) qui réglementait antérieurement la composition et le fonctionnement de la commission électorale de la République. La nouvelle loi démantèlera la commission électorale de la République pour établir une nouvelle commission électorale centrale autonome et indépendante chargée de l'administration des élections dans l'ensemble de la République de Serbie.*

II. RÉSUMÉ

10. *Le projet de loi sur la liste électorale unifiée fait suite aux recommandations antérieures de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise qui avaient suggéré de créer une liste électorale centrale et électronique. L'adoption et la mise en œuvre du projet de loi peut améliorer sensiblement la qualité de l'inscription des électeurs dans toute la République de Serbie. Cela étant, certaines dispositions de la loi pourraient encore être améliorées :*

- a. *Aucune disposition claire ne permet aux électeurs de savoir que leur statut, tel qu'indiqué dans la liste électorale, est contesté par des tiers ; et*

b. Il n'existe pas de règles particulières sur l'affichage public des listes d'électeurs avant l'expiration du délai d'inscription.

11. Si le projet de loi améliore globalement la législation électorale de la République de Serbie, il peut encore être amélioré moyennant des amendements.

12. Le projet de loi sur la commission électorale centrale est destiné à garantir l'indépendance et l'autonomie de cette commission et à consolider sa position en tant qu'organe public professionnel. Il représente une avancée majeure pour garantir l'indépendance de cet organe électoral central et la transparence de son fonctionnement. Des dispositions supplémentaires pourraient cependant être envisagées dans certains domaines pour renforcer le projet, par exemple :

a. Les dispositions relatives à la révocation des membres de la commission pourraient être précisées afin d'éviter toute révocation pour omission mineure ;

b. Les dispositions relatives à la publication des documents de la commission, ordres du jour, procès-verbaux et décisions par exemple, pourraient être plus précises ; et

c. La teneur et la portée de la formation dispensée aux autres organes de l'Etat intervenant dans l'administration des élections pourraient être précisées.

13. Le projet de loi représente de toute évidence un pas en avant dans la mise en place d'une administration électorale plus indépendante en République de Serbie.

14. Le projet de loi sur l'élection des conseillers fait suite à plusieurs problèmes relevés antérieurement par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, dont des modifications pour protéger les conseillers élus d'une révocation arbitraire et un certain nombre de dispositions importantes pour promouvoir des pratiques électorales démocratiques. Il est donc proposé de modifier le système des candidatures et de répartition des sièges. A certains égards cependant, la loi n'est pas conforme aux engagements pris auprès de l'OSCE et du Conseil de l'Europe ni aux normes internationales et bonnes pratiques applicables à des élections démocratiques. Des problèmes se posent notamment dans les domaines suivants :

a. Des observateurs internationaux ou nationaux non partisans ne peuvent pas participer au processus électoral ;

b. Les conditions de l'établissement et de la vérification des listes signées en soutien à un candidat semblent devoir être précisées ;

c. Les dispositions relatives à l'éducation des électeurs, y compris l'information par l'intermédiaire des médias, devraient être clarifiées et étoffées ;

d. Le vote avec urne mobile n'est pas assorti de garanties claires ;

e. Un système hybride de répartition des sièges pourrait entraîner des anomalies allant à l'encontre de la volonté des électeurs dans une circonscription donnée en rattachant la répartition des sièges dans une circonscription électorale au nombre total de suffrages dans la collectivité locale ;

f. Les délais prévus pour déposer plainte en cas de litige électoral relatif à la protection du droit de vote pourraient être beaucoup trop courts ; et

g. Les dispositions garantissant la représentation des femmes au sein des collectivités locales pourraient aller plus loin.

15. Malgré les insuffisances susmentionnées auxquelles il convient d'être attentif, le projet de loi améliore dans l'ensemble la législation électorale de la République de Serbie.

III. PROJET DE LOI SUR LA LISTE ÉLECTORALE UNIFIÉE

16. Le projet de loi sur la liste électorale unifiée prévoit une liste électorale centrale permanente. Cette liste est hébergée électroniquement par le ministère de l'Administration publique. Cette amélioration fait suite à des recommandations antérieures de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH. En application de ces nouvelles dispositions, le ministère de l'Administration publique est responsable du maintien en bon état général de ce système. De plus, les informations seront collectées auprès des responsables locaux et au besoin des ministères de la Justice et de la Défense (articles 5 et 19.6). L'adoption d'une liste électorale électronique centrale peut nettement améliorer l'exactitude des listes et garantir des données à jour.

17. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH notent avec satisfaction que les électeurs résidant à l'étranger ont eu la possibilité de s'inscrire sur les listes (article 16). De plus, il convient de se féliciter du projet de loi sur la liste électorale unifiée dont les dispositions garantissent l'inscription de tous les citoyens en âge de voter (article 4) et l'existence de procédures administratives, y compris la possibilité d'un contrôle judiciaire, pour donner suite aux plaintes déposées en relation avec les données figurant sur la liste (articles 10.1 et 13). Cela étant, malgré les points forts de ce projet de loi, des améliorations sont encore possibles.

18. D'après l'article 6 du projet de loi, les électeurs sont inscrits en fonction de leur lieu de résidence permanente dans le pays ou, à leur demande, d'un lieu de résidence temporaire. L'adoption de cette disposition peut garantir à tous les citoyens remplissant les conditions requises le droit de vote, sans restriction inutile. La République de Serbie pourrait toutefois envisager d'imposer à tous les électeurs s'enregistrant à une adresse temporaire une durée minimale de résidence pour pouvoir voter aux élections locales. Conformément au Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, cette durée peut s'appliquer lors d'élections locales pour veiller à ce que l'électorat soit véritablement représentatif de la circonscription électorale. Elle ne devrait cependant pas dépasser six mois¹. De plus cette condition ne s'appliquerait qu'aux élections locales.

19. L'article 12 définit le processus par lequel les citoyens peuvent demander une modification de la liste électorale. Conformément à cet article, un citoyen peut demander que la liste soit modifiée – ajout, suppression ou modification de données le concernant ou concernant un autre citoyen. Cette disposition est conforme aux bonnes pratiques électorales acceptées et est essentielle pour que la liste électorale soit à jour et exacte. Il conviendrait toutefois de modifier l'article pour exiger que les électeurs soient informés des changements concernant leur statut demandés par des tiers. Les citoyens seraient ainsi parfaitement au courant de leur statut électoral et pourraient intervenir si la demande de modification leur semble injustifiée. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent en conséquence de modifier la loi pour préciser que les électeurs doivent être informés des demandes visant à modifier les données les concernant qui figurent sur la liste électorale.**

¹ Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, CDL-AD(2002)23 ; paragraphe I.1.1.c.

20. En application du projet de loi sur la liste électorale unifiée, les listes électorales doivent être publiées et accessibles à la collectivité locale le lendemain de l'annonce de l'organisation d'élections (article 14). La loi dispose que des informations sur l'existence de listes électorales seront communiquées par l'intermédiaire des médias et au besoin d'autres sources. L'affichage public de la liste électorale n'est toutefois pas obligatoire au niveau local ; l'article 14 laisse le soin au ministre de l'Administration publique d'édicter des règles spécifiques à cette fin. Comme indiqué dans leurs recommandations conjointes de 2006 (paragraphe 33), **la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent que des dispositions relatives à l'affichage public bien avant le jour du scrutin figurent dans la législation électorale pour garantir une plus grande fiabilité des listes électorales et réduire la nécessité de changements de dernière minute. Ces dispositions devraient exiger que les listes électorales soient accessibles au public dans les bureaux de vote avant une élection, non seulement aux électeurs mais aussi aux partis politiques. Des garanties devraient toutefois être prévues pour protéger le droit au respect de la vie privée des citoyens.**

21. Conformément à l'article 7.2 du projet de loi sur la liste électorale unifiée, les noms des électeurs issus de minorités nationales doivent être transcrits sur la liste en caractères cyrilliques selon l'orthographe serbe et également selon l'alphabet et l'orthographe de la langue de la minorité nationale concernée. On peut supposer que cette disposition vise à veiller à ce que les membres de minorités nationales puissent vérifier qu'ils sont inscrits sur la bonne liste. Cela étant, certaines personnes issues de minorités nationales préféreront peut-être ne pas voir leur nom orthographié dans la langue minoritaire nationale applicable pour protéger leur vie privée ou simplement parce qu'ils préfèrent ne pas être identifiés à une minorité nationale. Il serait préférable de permettre à ces électeurs de voir leur nom inscrit en caractères cyrilliques uniquement s'ils le souhaitent.

22. Le ministère de l'Administration publique clôt la liste électorale 15 jours avant le jour du scrutin (article 17). Une fois la liste close, l'administration locale ne peut plus en modifier les données. Le ministère de l'Administration publique peut cependant apporter des modifications jusqu'à 72 heures avant le scrutin (article 10.1). Ces dispositions sont conformes aux bonnes pratiques qui prévoient une période d'inscription des électeurs relativement longue, mais reconnaît la nécessité d'établir la version définitive de la liste électorale avant le jour du scrutin².

IV. PROJET DE LOI SUR LA COMMISSION ÉLECTORALE CENTRALE

23. Le projet de loi sur la commission électorale centrale remplace la commission électorale de la République par un nouvel organe public autonome et indépendant chargé d'organiser et de suivre le scrutin. La commission électorale centrale se compose de neuf membres permanents proposés par une commission des nominations comprenant onze éminents experts nommés par différentes institutions et ONG, et élus par l'Assemblée nationale de la République de Serbie. La commission des nominations détermine la procédure de sélection des candidats qui doivent satisfaire aux conditions requises en matière de qualifications professionnelles. Les membres de la commission sont élus pour un mandat de sept ans et ont la possibilité d'être réélus (article 3.2).

24. Le mandat de sept ans est compatible avec la formule proposée pour la composition de la commission et suppose que l'élection des membres de la commission ne coïncidera pas avec une période électorale. La disposition relative au mandat et plusieurs autres dispositions du projet de loi visent à assurer l'indépendance du fonctionnement de la commission qui ne doit subir aucune influence politique. Parmi les autres dispositions

² Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, CDL-AD(2002)023, rapport explicatif paragraphe I.1.2.7iv.

garantes de l'autonomie figurent l'article 5 qui énonce les exigences professionnelles imposées aux membres de la commission, l'article 4 en vertu duquel le président et le vice-président de la commission sont choisis sur décision interne, et les articles 7 et 8 selon lesquels seuls les citoyens n'étant pas l'objet d'un conflit d'intérêts, en raison par exemple de l'appartenance à un parti ou d'autres fonctions publiques, ont le droit de siéger à la commission. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH jugent positives ces dispositions qui visent à faciliter la mise en place d'une commission électorale indépendante et autonome et engagent à être particulièrement attentifs à leur application et à leur efficacité dans la pratique.**

25. Si le projet de loi prévoit des mesures importantes pour professionnaliser la commission électorale centrale, certains points supplémentaires pourraient appeler un examen et des amendements éventuels. Ces points sont approfondis ci-dessous.

26. L'article 4.2 du projet de loi dispose qu'« Un membre de la commission peut être élu président ou vice-président de la commission deux fois de suite ». Cette disposition implique qu'un membre exerce les fonctions de président ou de vice-président deux fois de suite *seulement*; ce qui peut contribuer à l'indépendance de la commission et évite une concentration excessive du pouvoir dans les mains d'un membre. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de revoir l'original du texte et, au besoin, d'insérer l'adverbe « seulement » à l'article 4.2 pour préciser le sens de cette disposition.**

27. L'article 10 énonce les conditions particulières dans lesquelles un membre de la commission peut être révoqué par l'Assemblée nationale. La spécificité de ces conditions peut limiter la possibilité pour les membres d'être révoqués de manière arbitraire, ce qui réduit l'éventualité d'une influence politique excessive sur ces membres. Pour renforcer encore l'article, il conviendrait de préciser la première condition fixée au paragraphe 2, « Lorsqu'un membre de la commission s'acquitte de ses fonctions sans faire preuve du sérieux nécessaire ». En l'état actuel des choses, cette condition pourrait être utilisée abusivement en raison de son caractère vague. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de préciser cette disposition de manière que les omissions de peu d'importance, par opposition aux violations de la loi, ne soient pas un motif de révocation.**

28. Les séances de la commission électorale centrale doivent être publiques (article 13.2). La transparence pourrait être renforcée par l'obligation de rendre public le calendrier de la commission et d'afficher les documents relatifs à son fonctionnement. Conformément aux rapports antérieurs de la Mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH³, **la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH estiment que la transparence des travaux de la commission électorale centrale pourrait être renforcée par la publication, sur le site Internet de la commission, de l'ordre du jour, du procès-verbal des réunions et des décisions.**

29. L'article 18 exige de la commission électorale centrale qu'elle organise des formations à l'intention des membres des organes chargés de l'organisation des élections. Cet article pourrait être étoffé en indiquant les domaines minimums qui doivent être couverts par la formation, la nature et la portée de ces formations et les résultats attendus pour veiller à ce que les agents électoraux à tous les niveaux soient bien préparés.

³ Rapport final de la Mission restreinte d'observation des élections du BIDDH de l'OSCE, Elections législatives anticipées du 11 mai 2008, page 23 (par. VIII.B.13) ; Rapport final, élection présidentielle du 20 janvier et du 3 février 2008, page 18 (par. VIII.D.14).

30. Pour finir, le projet de loi prévoit la création d'un bureau technique de la commission électorale centrale, géré par un directeur technique choisi par les membres de la commission. Il faut espérer que la commission pourra ainsi s'appuyer sur une logistique appropriée pour s'acquitter de ses fonctions.

V. PROJET DE LOI SUR L'ÉLECTION DES CONSEILLERS

A. ADMINISTRATION ÉLECTORALE

31. L'administration des élections locales repose sur une structure locale à deux niveaux. Au niveau de la circonscription locale, la commission électorale est nommée par l'Assemblée locale et est chargée d'organiser et de coordonner les élections dans cette circonscription. En période électorale, une commission électorale à ce niveau comprend non seulement ses membres permanents mais aussi des représentants des partis politiques ou alliances de partis ayant présenté une liste de candidats dans un tiers au moins du nombre total de circonscriptions électorales de la collectivité locale (article 12.2). La commission électorale désigne les membres des bureaux électoraux qui sont chargés du scrutin et du dépouillement des suffrages dans chaque bureau de vote.

32. Conformément à l'article 12, les membres permanents (nommés) des commissions électorales locales comprennent un président et pas moins de quatre autres membres ainsi qu'un secrétaire également nommé par l'assemblée municipale plus un adjoint pour chacun ; l'article 12.7 dispose que le président et le secrétaire et leurs adjoints ont un diplôme de droit. Le projet de loi n'indique pas clairement le mandat ou les fonctions de ces membres permanents, que ce soit l'article à 12 ou dans d'autres articles. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent d'envisager de modifier la loi pour préciser le mandat des membres de la commission et indiquer si l'exigence imposée au président et au secrétaire de la commission électorale et à leurs adjoints d'avoir un diplôme de droit est raisonnable dans ce cas particulier.**

33. Le projet de loi prévoit que la commission électorale centrale joue un rôle formel plus ou moins important dans les élections municipales. L'article 45.4 exige de la commission électorale centrale qu'elle annonce les résultats du scrutin ou délivre des certificats au cas où la commission électorale locale ne le ferait pas et l'article 16.4 prévoit aussi qu'au cas où la commission électorale locale ne s'acquitterait pas des fonctions qui relèvent de ses compétences dans le délai fixé, la commission centrale est autorisée à intervenir. De plus, conformément à l'article 16.1, la commission électorale locale suit les instructions et autres décisions de la commission électorale centrale « relatives à l'élection des conseillers » et l'article 16.2 oblige la commission centrale à donner des explications sur la mise en œuvre des lois et autres textes généraux réglementant l'élection des conseillers à la demande de la commission locale. Etant donné que le libellé de l'article 16.1 s'inspire vraisemblablement du texte de lois antérieures prévoyant une obligation de suivre les pratiques de la commission centrale concernant l'élection des députés dans la mesure où elles s'appliquent aux élections locales, le texte est peut-être moins clair que prévu. En tout état de cause, il semble souhaitable de renforcer la position de la commission à cet égard et pour garantir la cohérence des normes relatives à l'administration des élections, **il faudrait envisager que la loi dispose expressément que la commission électorale centrale, telle qu'elle est définie dans le projet de loi la concernant, joue un rôle de supervision, de conseil et de coordination lors des élections municipales.**

34. Dans les recommandations qu'ils ont formulées conjointement en 2006, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH⁴ invitent à modifier la loi portant sur l'organisation d'élections

⁴ Idem.

locales pour garantir la pluralité politique et une représentation ethnique équilibrée des membres permanents des organes électoraux. Ils prennent note de l'ajout du paragraphe 3 à l'article 12, en vertu duquel les membres d'aucun parti politique ou alliance de partis ne peuvent représenter plus de 50 % des membres permanents d'une commission électorale locale. De plus, le seuil de représentation des partis au sein de la commission électorale a été abaissé par rapport à celui fixé dans les lois antérieures sur les élections locales qui exigeaient des partis ou des alliances de partis qu'ils présentent une liste de candidats couvrant au moins les deux tiers des circonscriptions électorales pour pouvoir être représentés au sein de la commission électorale. Le projet de loi, qui exige des partis qu'ils aient des candidats dans un tiers de l'ensemble des circonscriptions électorales, risque moins d'exclure les petits partis, comme ceux qui représentent des minorités nationales.

35. L'article 10.2 du projet de loi interdit aux candidats à la fonction de conseiller de faire partie des commissions électorales. D'autres catégories de personnes, comme les députés, les hauts fonctionnaires et les fonctionnaires locaux, devraient également être exclues de ces commissions. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent de modifier l'article 10 de la loi pour établir la liste des catégories de personnes qui ne devraient pas faire partie d'une commission électorale en raison de conflits dus à la fonction ou au poste qu'elles occupent.**

36. Comme la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH l'ont déjà suggéré, la loi devrait préciser les cas, les conditions et délais dans lesquels les partis et les alliances de partis peuvent nommer des membres suppléants dans les commissions électorales locales ou en changer.

B. TRANSPARENCE

37. Le projet de loi prévoit des garde-fous pour promouvoir la transparence et l'ouverture dans la préparation et le déroulement des élections, ainsi :

- a. D'après l'article 32.6 de la loi, les entités proposant des listes de candidats peuvent désigner un représentant chargé de contrôler l'impression, le décompte, l'emballage et la livraison des bulletins de votes.
- b. En application de l'article 39, une copie des résultats obtenus dans le bureau de vote doit être affichée dans ce bureau.
- c. L'article 39 garantit en outre qu'un exemplaire du procès-verbal sera remis aux représentants des quatre listes présentées ayant obtenu le plus de voix dans le bureau de vote. Les représentants de tous les autres partis, alliances ou groupes de citoyens peuvent recevoir une copie certifiée du procès-verbal de la commission électorale dans les 24 heures suivant la remise du matériel électoral à la commission électorale.

38. Le projet de loi ne prévoit pas expressément la participation d'observateurs internationaux ou nationaux non partisans lors d'élections locales.

39. Le paragraphe 8 du document de Copenhague de l'OSCE de 1990 dispose :

« 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 souhaiteraient, à suivre le déroulement 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 électorales⁵ ».

40. Cet engagement oblige les Etats participants à l'OSCE à veiller à ce que les observateurs puissent suivre l'ensemble du processus électoral, y compris le droit de contrôler les documents, d'assister aux réunions, d'observer les activités électorales à tous les niveaux et d'obtenir une copie des décisions, procès-verbaux, réconciliation des résultats, comptes rendus et autres documents à toutes les étapes du processus. Par ailleurs, les observateurs devraient recevoir leur accréditation suffisamment à l'avance pour pouvoir organiser leurs activités de manière efficace. Ils devraient bénéficier d'un accès sans entrave à tous les niveaux de l'administration électorale, d'un accès effectif à d'autres organes publics intervenant dans le processus électoral et de la possibilité de rencontrer toutes les formations politiques, les médias, la société civile et les électeurs.

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

« L'observation des élections joue un rôle important 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 et 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 international⁶ ».

42. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent de modifier la loi pour permettre aux observateurs internationaux et nationaux non partisans d'observer toutes les étapes du processus électoral, notamment le scrutin dans les bureaux de vote, le décompte des voix ainsi que la réconciliation des résultats. Par ailleurs, la loi devrait garantir les droits des observateurs nationaux et internationaux non partisans et énoncer clairement les critères d'accréditation.

C. SUFFRAGE

43. Le projet de loi étend le droit de vote à tous les citoyens âgés de 18 ans ou plus qui jouissent de leur capacité juridique et sont domiciliés sur le territoire de la circonscription électorale dans laquelle ils votent (article 3).

44. L'article 6.7 dispose que les circonscriptions électorales doivent être découpées de manière à ce que chacune compte « approximativement » le même nombre d'électeurs, tandis que le paragraphe 8 du même article autorise la création de circonscriptions dans les zones montagneuses où il y a moins d'électeurs que dans les autres circonscriptions. **Bien que certains écarts entre circonscriptions soient à prévoir⁷, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise suggèrent à la République de Serbie d'envisager d'amender les dispositions du présent article afin de préciser le sens du terme « approximativement » dans ce contexte, et préconisent que tous les moyens possibles et raisonnables soient mis en œuvre pour minimiser ces écarts en vue de garantir une égalité de suffrage.**

⁵ Document de la réunion de Copenhague sur la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (1990).

⁶ Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise CDL-AD(2002)023. Rapport explicatif II.3.2.

⁷ La Commission de Venise estime que l'écart ne devrait en aucun cas dépasser 10-15 % (Code de bonnes pratiques en matière électorale, §I.2.2.iv).

45. La procédure relative à l'impression et à la distribution des bulletins de vote est décrite à l'article 32 du projet de loi. Aux termes de cet article, lorsque la langue d'une minorité nationale est utilisée officiellement dans une localité, les bulletins de vote doivent aussi être imprimés dans cette langue. Cette disposition est importante pour garantir le droit de vote de tous les citoyens.

46. Une autre disposition importante pour protéger le suffrage universel est l'article 35.2, qui autorise le vote avec urne mobile. Cet article, qui exige que le nombre de personnes ayant utilisé une urne mobile soit consigné dans le procès-verbal du bureau de vote, doit néanmoins être explicité pour être correctement mis en œuvre. A l'heure actuelle, il prévoit qu'un électeur peut voter « hors du bureau de vote dans lequel il est inscrit », mais ne donne aucune instruction sur le déroulement d'un tel vote ni sur les exigences auxquelles l'électeur doit satisfaire dans ce cas. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent, comme ils l'ont déjà fait, de réviser le projet de loi pour y inclure des garanties spécifiques au sujet du vote avec urne mobile. Ces amendements devraient (1) exiger que toutes les demandes de vote avec urne mobile soient justifiées par une incapacité physique, une infirmité ou une autre raison valable empêchant l'électeur de se rendre physiquement au bureau de vote, et (2) prévoir que toutes les procédures d'identification de l'électeur, de fourniture et de marquage des bulletins et d'observation du scrutin soient applicables au vote avec urne mobile⁸.**

D. ÉDUCATION DES ÉLECTEURS

47. L'article 31 du projet de loi indique que « les citoyens ont le droit d'être informés au sujet des candidats » et l'article 8.1 définit le droit des citoyens d'« être informés par les médias de la campagne électorale menée par les partis, alliances ou groupes qui présentent des listes et par les candidats à la fonction de conseiller, ainsi que des autres événements ayant trait aux élections ». Ces articles, les seules dispositions du projet de loi qui se rapportent à l'éducation des électeurs, ne vont pas assez loin sur la nécessité, la nature et le contenu de cette éducation. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent d'amender l'article 31 afin de préciser quels organes sont chargés de veiller à ce que les citoyens soient informés au sujet des candidats. En outre, des dispositions portant spécifiquement sur l'éducation des électeurs et la procédure technique du vote pourraient être incluses dans la loi.**

48. Dans ses rapports sur ses missions d'observation des élections, l'OSCE/BIDDH a noté qu'il convenait de sensibiliser davantage les électeurs à l'importance de la confidentialité et du caractère individuel du vote. **Il faudrait, dans le cadre des révisions législatives, développer l'éducation des électeurs axée sur ces questions.**

E. LISTE ÉLECTORALE

49. La constitution et la transmission de la liste électorale pour les élections locales sont régies par le projet de loi sur la liste électorale unifiée, en particulier l'article 24. En vertu du projet de loi, le ministère de l'Administration publique soumet la liste électorale aux commissions électorales compétentes. Seule la commission électorale de chaque collectivité locale peut « préparer le matériel de vote pour chaque bureau électoral » (notamment les extraits de la liste électorale) « en temps utile » (article 32.2).

50. Ce projet de loi est examiné plus haut dans le présent avis conjoint, accompagné de recommandations. Les dispositions passées en revue dans le cadre de cette analyse concernent aussi les élections des conseillers.

⁸ Code de bonnes pratiques en matière électorale, rapport explicatif, §3.2.2.1.

F. CANDIDATURES

51. Les candidats à la fonction de conseiller doivent être désignés par des partis politiques enregistrés, des alliances de partis politiques enregistrés ou des groupes de citoyens. Dans cette dernière hypothèse, l'article 19.2 exige que les candidats recueillent les signatures d'« au moins 30 % des électeurs d'une circonscription ». Cette disposition pose problème, car ce seuil de 30 % est excessif et on peut se demander s'il ne faudrait pas plutôt lire « 30 électeurs par circonscription » (voir plus bas). Dans tous les cas, le maximum communément accepté s'élève à un pour cent (1 %) du nombre total d'électeurs dans la circonscription concernée⁹. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de ramener le seuil de « 30 % » à 1 % ou à un nombre à peu près équivalent.**

52. Aux termes de l'article 19.3, les listes désignées par des groupes de citoyens dans les petites circonscriptions électorales doivent bénéficier du soutien de seulement « 20 électeurs par circonscription dans les localités qui comptent 20 000 à 30 000 électeurs ». L'écart gigantesque entre 20 et 6 000 (30 % de 20 000) et la nature restrictive du seuil de 30 % semblent indiquer qu'il y a une erreur soit dans la traduction soit dans la version originale de l'article 19. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent de vérifier le texte original et la cohérence des paragraphes de l'article 19, sur les plans tant grammatical que mathématique, et de s'assurer que l'emploi de l'expression « circonscription électorale » à l'article 19 n'est pas incompatible avec un système d'attribution des sièges dans le cadre duquel les mandats doivent être distribués en deux temps – d'abord en tenant compte des résultats généraux obtenus par une liste de candidats dans une « collectivité locale », puis en examinant les résultats individuels des candidats dans la « circonscription électorale ».**

53. L'article 25.3 prévoit que les signatures des électeurs soutenant un candidat à la fonction de conseiller doivent être certifiées conformément à « la loi relative à la certification des signatures », ce qui donne lieu au paiement de frais. Il serait préférable que le projet de loi lui-même détermine les procédures d'authentification des signatures. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent d'amender le projet de loi afin de définir les procédures d'authentification des signatures.** La loi devrait indiquer clairement le type d'authentification prévu. Il est en effet possible de soumettre les listes de signatures à des contrôles plus ou moins poussés, qui peuvent aller d'une simple recherche d'erreurs dans le document proprement dit (par exemple en comptant le nombre de signatures ou en s'assurant que les coordonnées des électeurs figurent en regard de leur signature) à la vérification auprès des électeurs qu'ils ont bien signé la liste. Le fait d'inclure dans la loi des critères de contrôle des listes de signatures permettrait d'instaurer un système d'examen uniforme pour toutes les listes et empêcherait tout recours à des critères arbitraires pour exclure une liste particulière.

54. Les listes de candidats présentées par des partis politiques enregistrés ou des alliances de partis politiques n'ont pas besoin de recueillir des signatures d'électeurs, car on part du principe que ces formations ont déjà prouvé qu'elles bénéficiaient d'un minimum d'assise populaire pour pouvoir être enregistrées. Les frais à acquitter pour la vérification des signatures des électeurs ne s'appliqueraient par conséquent qu'aux candidats qui ne se présentent pas sur la liste d'un parti ou d'une alliance de partis. Dans les faits, la nécessité de collecter des signatures et d'acquitter des frais pour la vérification de ces dernières crée un obstacle supplémentaire à la désignation de candidats non affiliés à un parti politique, alors que cette procédure n'est pas forcément lourde pour un parti établi. Cette disposition du projet de loi tend à porter atteinte au droit des candidats non affiliés à un parti politique de

⁹ On considère que le nombre de signatures de soutien exigées ne peut dépasser un pour cent (1 %). Voir le Code de bonnes pratiques en matière électorale, rapport explicatif, §1.3, page 25.

concourir sur un pied d'égalité avec les autres candidats. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que les exigences en matière de signatures de soutien soient appliquées de manière juste et équitable à tous les candidats et que les exemptions dépendent de précédentes victoires électorales plutôt que de la question de savoir si la liste est présentée par un parti politique, l'avantage dont bénéficient dans ce cas les partis enregistrés ne semblant pas représenter une question d'une grande importance à leurs yeux.** Le projet de loi sur l'élection des conseillers n'interdit pas expressément les listes indépendantes uninominales. Cependant, pour être désigné, un candidat isolé devra bénéficier du soutien d'un « groupe » de citoyens d'au moins 10 électeurs (article 20.5). Le paragraphe 7.5 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE prévoit l'obligation expresse de permettre aux citoyens de solliciter des fonctions politiques en tant que représentants de partis politiques *ou à titre individuel*. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent d'amender le projet de loi pour qu'il autorise expressément l'autodésignation des candidats indépendants.** En outre, il faudrait modifier les articles 42-44 du projet de loi pour tenir compte de ces candidatures indépendantes dans l'attribution des sièges, notamment en ce qui concerne le seuil légal de cinq pour cent (5 %).

55. Pour faire suite aux observations antérieures concernant l'article 19, il convient de noter que le texte des chapitres consacrés à la procédure de candidature, au déroulement des élections et à l'attribution des sièges n'est pas très clair à certains endroits. En conséquence, et compte tenu en particulier du caractère novateur du système électoral proposé, il est recommandé de réexaminer attentivement le texte du projet de loi pour qu'il soit clair et cohérent avec les différents aspects du système, entre autres.

56. Sur le fond, en ce qui concerne la procédure de candidature, on peut relever que le projet de loi (comme la loi précédente) ne dit rien sur le nombre de candidats qui peuvent se présenter sur les listes individuelles. Pour des raisons notamment d'égalité des chances et de bon fonctionnement, il est généralement souhaitable de fixer un nombre maximum de candidats sur une liste en fonction du nombre de sièges/mandats en jeu.

G. ATTRIBUTION DES SIÈGES

57. En vertu de l'article 22.2, toutes les listes doivent comporter au moins 30 % de candidats du sexe le moins représenté sur la liste. Une liste ne respectant pas cette obligation est considérée comme non valide et le parti, l'alliance ou le groupe de citoyens a 48 heures pour remédier au problème (article 26.2). L'application d'un quota d'hommes et de femmes aux listes de candidats est une mesure intéressante pour faciliter la participation des femmes au processus électoral, mais elle ne va pas assez loin car elle exige simplement que des femmes figurent sur les listes, et non qu'elles soient représentées dans les collectivités locales. A la suite des précédentes recommandations de l'OSCE/BIDDH¹⁰, **l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise se félicitent de l'instauration d'un quota d'hommes et de femmes sur les listes de candidats et espèrent que cette disposition aura aussi des conséquences positives sur l'attribution des sièges, de telle sorte que cette mesure produise pleinement les effets qu'elle est censée avoir.**

58. Aux termes de l'article 5 du projet de loi, « la représentation des minorités nationales dans les assemblées des collectivités locales est proportionnelle » et l'article 42.3 prévoit une exception au seuil légal de cinq pour cent (5 %) pour l'attribution de sièges à des « listes de minorités nationales ». Il s'ensuit que les partis et alliances politiques représentant des minorités nationales obtiendront des sièges même s'ils ont recueilli moins de cinq pour cent (5 %) des suffrages. Cependant, la loi ne donne pas de définition concrète des « listes de

¹⁰ Rapport final de la mission d'observation électorale restreinte de l'OSCE/BIDDH, Elections législatives anticipées, 11 mai 2008, §XIII.A.3.

minorités nationales », c'est-à-dire une définition qui permettrait de déterminer quels partis politiques, alliances et groupes de citoyens n'ayant pas atteint le seuil légal de cinq pour cent (5 %) sont autorisés à obtenir des sièges. Les dispositions de l'article 21.2-21.4 abordent la question de manière formelle et semblent indiquer que cette décision incombera à « l'organe chargé de tenir le registre des partis politiques », étant donné que celui-ci « confirme par un certificat » « le statut de parti politique représentant une minorité nationale », vraisemblablement en s'appuyant sur les documents remis par les intéressés aux fins de l'inscription dans le registre. Si cette question n'est pas traitée de manière claire et démocratique dans une autre loi, il serait bon que le présent projet de loi donne des indications pour comprendre le sens du terme « statut » du parti politique. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent d'amender le projet de loi pour y inclure une telle définition. Bien que les articles susmentionnés méritent nettement d'être clarifiés**, il faut aussi souligner que le projet de loi constitue une avancée importante sur le plan de la participation des minorités nationales aux élections locales.

59. Dans la précédente loi sur les élections locales, les partis politiques étaient autorisés à attribuer arbitrairement deux tiers des sièges aux candidats sans tenir compte de leur ordre sur les listes. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH avaient recommandé de modifier ce système. De plus, auparavant, le mandat d'un conseiller prenait fin si ce dernier cessait d'être membre du parti ou de l'alliance sur la liste duquel ou de laquelle il avait été élu, ou si ce parti ou cette alliance n'existaient plus. Ces règles soulevaient des problèmes évidents. Un élu doit avant tout rendre des comptes à ses électeurs et non à son parti politique, son mandat lui ayant été confié par le peuple et non par un parti. En conséquence, le fait qu'il démissionne ou soit exclu de son parti ne devrait pas le contraindre à quitter ses fonctions. Cette disposition était contraire au paragraphe 7.9 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE, et l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise avaient instamment demandé d'amender la loi à ce sujet. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise se félicitent que l'actuel projet de loi sur l'élection des conseillers ne contienne aucune de ces dispositions.**

60. De fait, le projet de loi marque une vraie rupture avec le précédent système, car il instaure un cadre électoral qui combine à la fois des caractéristiques du système traditionnel proportionnel et des éléments du mode de scrutin majoritaire. La collectivité locale formera une entité unique pour les partis ou groupes présentant des listes de candidats, dans la mesure où les résultats obtenus par les différentes listes à l'échelle de toute la localité détermineront la répartition des mandats ou des sièges entre les partis, alliances ou groupes respectifs, ce calcul étant basé sur le score réalisé par l'ensemble des candidats de la liste par rapport au nombre total de suffrages exprimés dans la localité (en utilisant la méthode d'Hondt). Dans le même temps, la collectivité locale est divisée en « circonscriptions électorales », dont le nombre est égal à celui des conseillers à élire et qui comptent à peu près le même nombre d'électeurs inscrits. Les candidats proposés doivent être rattachés à une circonscription électorale, une personne ne pouvant se présenter que sur une liste et dans une circonscription (article 20). Un scrutin est organisé dans chaque circonscription, chaque électeur ne pouvant voter que pour un seul candidat. Les sièges remportés par chaque liste sont ensuite répartis entre les différents candidats de la liste en fonction des résultats individuels obtenus par ceux-ci dans leur circonscription.

61. Plus précisément, dans le cadre du système d'attribution des sièges qui est proposé, les électeurs de chaque circonscription voteront pour *un seul candidat* choisi sur l'une des listes figurant sur le bulletin de vote (article 36), que ces listes aient été soumises par un parti, une alliance ou un groupe de citoyens. Les mandats sont attribués en fonction du *nombre total de voix recueillies par l'ensemble des candidats d'une liste dans chaque circonscription électorale de la collectivité locale* (articles 42 et 43). Toutes les listes ayant obtenu plus de cinq pour cent (5 %) du total des suffrages exprimés dans la collectivité locale (ainsi que les partis de minorités nationales qui n'ont pas atteint ces 5 % mais qui ont en revanche atteint

le seuil mathématique) se voient attribuer des sièges au prorata du nombre total de voix qu'elles ont recueillies dans la collectivité locale (articles 42 et 43). Ces sièges sont distribués « aux candidats de cette liste en fonction du pourcentage de voix qu'ils ont recueillies par rapport au nombre total d'électeurs inscrits dans la circonscription électorale dans laquelle ils ont été désignés » (article 44.1).

62. Ce système hybride, qui est un exemple de méthode biproportionnelle de répartition des sièges, semble intéressant. Il représente aussi une forme de vote préférentiel, dans la mesure où il favorise une répartition géographique des mandats brigüés et vise à permettre aux électeurs de faire un choix personnalisé parmi les candidats. Il offre également l'avantage d'exclure le risque que les mandats obtenus par les différentes listes soient attribués sur une base autre que les résultats immédiats du vote. Ce système n'est pas unique. Il existe des variantes dans plusieurs autres pays, où elles sont plus ou moins appliquées (par exemple dans les pays scandinaves, comme le Danemark et la Norvège) lors des élections nationales et/ou municipales.

63. Cependant, à côté de ses avantages non négligeables, un tel système, qui s'appuie sur le nombre d'électeurs inscrits dans une circonscription donnée mais qui tient aussi compte du nombre total de suffrages exprimés dans la collectivité locale, peut engendrer différentes anomalies, selon le taux de participation électorale et l'écart de voix entre les deux candidats arrivés en tête dans une circonscription. Prenons un exemple : le parti A reçoit deux sièges et le parti B un siège à l'échelle de la collectivité locale. Le candidat « victorieux » du parti B en vertu de l'article 44.3 a recueilli 13 % des voix des électeurs inscrits dans la circonscription électorale n° 10, tandis qu'un candidat du parti A a recueilli 22 % des voix des électeurs inscrits dans la même circonscription. Cependant, dans d'autres circonscriptions de la collectivité locale, les deux candidats « victorieux » du parti A ont obtenu 29 % et 27 % des voix des électeurs inscrits dans leurs circonscriptions respectives. En conséquence, les deux sièges du parti A sont attribués à ces deux candidats, et le candidat du parti B (13 %), qui bénéficie dans la circonscription électorale n° 10 d'un soutien nettement moins important que le candidat du parti A (22 %), remporte le siège alloué à cette circonscription. D'autres anomalies risquent de se produire lorsqu'il existe des différences importantes au niveau du taux de participation entre les circonscriptions électorales respectives. On peut ainsi imaginer une situation dans laquelle un conseiller serait élu alors qu'il n'est pas véritablement représentatif de la volonté des électeurs de la circonscription. D'un autre côté, il se peut que le résultat final soit tout de même équitable, dans la mesure où un siège sera attribué à la circonscription (même si c'est grâce à une autre liste), en partant de l'hypothèse qu'on applique le principe « un siège par circonscription ». A cet égard, il faut noter que le principe consistant à attribuer un siège par circonscription en fonction du résultat global du scrutin ne figure pas expressément ou directement dans le projet de loi, si bien qu'on peut se demander s'il est destiné à perdurer (ce qui serait a priori la solution préférable et la plus logique). Autre point à souligner, l'article 44.2 est ambigu, car il dispose qu'un siège est attribué au « candidat de la liste qui a recueilli le plus grand nombre de voix dans une circonscription électorale » parmi tous les candidats de la liste. Cette disposition est en contradiction avec l'article 44.1, lequel prévoit que les sièges sont répartis non pas en fonction du nombre total de suffrages obtenus, mais en fonction du pourcentage de voix recueillies par rapport au nombre d'électeurs inscrits dans la circonscription. Dans ce contexte (voir par exemple l'article 44.3), il semblerait que l'article 44.1 soit destiné à prévaloir, mais il est difficile d'en être certain. De plus, cette ambiguïté fait apparaître un problème de fond, car les résultats ne seront pas identiques selon que l'on se base sur le nombre de suffrages ou le nombre d'électeurs inscrits dans la circonscription, et cette différence pourrait affecter la répartition des sièges à pourvoir dans le cadre du scrutin, comme nous l'avons indiqué dans le paragraphe précédent. En conséquence, **la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de revoir le texte de la version originale du projet de loi afin de remédier aux contradictions manifestes entre les dispositions de l'article 44 et de lever les autres ambiguïtés évoquées. Il convient**

aussi d'examiner attentivement le problème de fond qui est lié au choix de la meilleure méthode d'attribution des sièges, ce qui implique notamment de clarifier et d'améliorer le système proposé d'attribution des sièges, ou de le remplacer par un autre.

64. Pour en revenir aux aspects fondamentaux du système électoral proposé dans le projet de loi, qui repose sur un découpage des collectivités locales en circonscriptions électorales et qui distribue les sièges du conseil municipal en fonction à la fois du nombre total des suffrages obtenus par l'ensemble des candidats des différents partis, alliances ou groupes à l'échelle de la collectivité locale et du nombre ou du pourcentage de voix recueillies par les candidats dans chaque circonscription, on peut souligner une nouvelle fois que ce système hybride de répartition des sièges est intéressant et offre des avantages certains, outre celui de respecter davantage la volonté des électeurs, qui doit caractériser toute élection. En même temps, la nécessité intrinsèque de respecter deux types de contrainte risque de déboucher sur des résultats individuels qui pourraient paraître anormaux d'un certain point de vue, en particulier s'ils vont plutôt à l'encontre de la volonté des électeurs d'une circonscription donnée. Pour optimiser le système et la répartition équitable des sièges, il faut par conséquent réduire ce risque au minimum. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que les avantages et les inconvénients du système électoral et les dispositions applicables du projet de loi soient sérieusement examinés et évalués dans un but d'optimisation, ce qui n'exclut pas d'envisager un autre système qui tendrait vers les mêmes objectifs d'équité et de respect des électeurs.**

65. Par rapport aux précédentes lois sur les élections locales, le seuil légal pour participer à la répartition des sièges dans le cadre des élections locales est passé de trois pour cent (3 %) à cinq pour cent (5 %) dans le projet de loi sur l'élection des conseillers¹¹. Bien que ce chiffre ne soit contraire à aucune norme internationale ou européenne, on ne voit pas très bien pourquoi le seuil légal a été relevé. Ce changement pourrait désavantager les petits partis et les listes soumises par des groupes de citoyens.

H. FINANCEMENT DES CAMPAGNES

66. Le projet de loi ne contient aucune disposition sur le financement des campagnes électorales. Les procédures dans ce domaine sont régies par d'autres lois. On suppose que le financement des campagnes pour les élections locales est réglementé par la loi de 2004 sur le financement des partis politiques. Or, il était noté dans les recommandations conjointes de 2006 que cette loi limitait les dépenses des partis et les contributions individuelles aux partis et que des questions importantes s'étaient posées au sujet de sa mise en œuvre à l'occasion des élections de 2004. Le présent avis conjoint part du principe que la question du financement des campagnes est totalement couverte par la loi sur le financement des partis politiques, et appelle **la République de Serbie à se pencher sur les problèmes de mise en œuvre et à veiller à ce que les dispositions de la loi soient complétées comme il se doit.**

I. MÉDIAS

67. L'article 57 du projet de loi reprend la disposition de la loi sur les élections législatives consacrée aux « informations données au public au sujet des candidats ». Les dispositions de cette loi qui traitent de l'accès aux médias sont plutôt succinctes et un trop grand nombre de questions relèvent de lois subordonnées. Certes, l'article 8.2 du projet de loi énonce qu'il est du devoir des médias d'accorder une place égale à toutes les entités présentant des

¹¹ Recommandations conjointes sur les lois sur les élections législatives, présidentielles et locales, et l'administration des élections en République de Serbie ; Commission de Venise et BIDDH/OSCE ; CDL-AD(2006)013, §V.B.81.

listes de candidats, mais la loi n'offre pas de garanties suffisantes en matière d'égalité d'accès aux médias et ne fait aucune distinction entre médias d'Etat et médias privés¹².

68. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent d'ajouter des dispositions sur le comportement des médias lors des élections locales, ou d'amender le projet de loi pour qu'il indique clairement le statut, l'applicabilité et le niveau de mise en œuvre des autres lois réglementant l'environnement médiatique en période électorale.

J. VOTE ET DÉPOUILLEMENT

69. L'article 23 du projet de loi exige que la commission électorale de chaque collectivité locale tienne à jour la liste électorale afin de délivrer des « certificats de droit de vote ». Il semblerait qu'un tel document soit demandé aux personnes qui veulent se présenter sur une liste de candidats (article 24.3.1), mais pas aux électeurs le jour du scrutin. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent d'amender le projet de loi pour qu'il indique clairement les finalités, les circonstances et les procédures concernant l'émission, l'obtention et la remise à l'administration électorale d'un « certificat de droit de vote ».**

70. Le projet de loi comporte des dispositions spécifiques et positives visant à déterminer l'intention des électeurs (articles 36.2 et 37.7). Ces articles sont importants pour garantir l'exercice effectif du droit de vote et leur présence dans le projet de loi est un point positif.

71. Les précédentes lois électorales contenaient des articles qui exigeaient la dissolution du bureau électoral et l'organisation d'un *nouveau scrutin* en cas de violation mineure de la loi. C'était le cas, par exemple, lorsqu'un membre d'un bureau électoral ne réexpliquait pas la procédure de vote alors qu'on le lui avait demandé, ou lorsque des activités de campagne se déroulaient à moins de 50 mètres du bureau de vote. Il est satisfaisant de constater que les dispositions prévoyant la dissolution du bureau électoral pour ces motifs, trop extrêmes, ont disparu de l'actuel projet de loi.

72. Cela dit, le projet de loi prévoit toujours la dissolution du bureau électoral et l'organisation d'un nouveau scrutin dans le cas où le nombre de bulletins dans l'urne se révélerait supérieur à celui des personnes qui ont effectivement voté ou dans le cas où le bulletin de contrôle ne se trouverait pas dans l'urne. Le fait d'exiger un nouveau scrutin lorsque la commission électorale compétente a conclu que la violation n'avait pas eu d'incidence sur la détermination des vainqueurs (c'est-à-dire que le nombre de bulletins dans l'urne n'a pas pu mathématiquement modifier la répartition des sièges) constitue une mesure disproportionnée au regard de l'irrégularité commise. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent d'amender l'article 37.8 du projet de loi pour supprimer l'obligation d'organiser un nouveau scrutin lorsque le nombre de bulletins concernés est trop faible pour influencer sur la détermination des vainqueurs de l'élection.**

73. Le projet de loi ne précise pas la marche à suivre pour vérifier qu'un électeur est habilité à voter dans le bureau de vote. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent que la loi donne la liste des documents permettant d'établir l'identité de l'électeur.**

¹² Voir par exemple le Code de bonne conduite en matière électorale ; Commission de Venise ; CDL-AD(2002)023, §1.2.3.

K. PROTECTION DU DROIT DE VOTE

74. Aux termes de l'article 50 du projet de loi, chaque électeur, chaque candidat à la fonction de conseiller et chaque parti, alliance ou groupe présentant une liste de candidats peut déposer un recours électoral. Le recours est soumis à la commission électorale de la collectivité locale dans les 24 heures qui suivent la violation alléguée ou la décision de la commission électorale, laquelle statue à la majorité de ses membres (article 11.3) dans les 48 heures après réception de la plainte (article 52). Le délai d'introduction du recours auprès de la commission électorale est extrêmement court. En conséquence, si la décision ou action initiale n'est pas notifiée en temps voulu, tout appel sera impossible car le délai aura expiré. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent d'amender le projet de loi pour étendre le délai de 24 heures à une durée plus raisonnable, de manière à tenir compte des éventuels retards entre l'adoption d'une décision et sa notification à la personne concernée¹³.**

75. Un recours contre la décision rendue par la commission électorale de la collectivité locale peut être déposé auprès du tribunal administratif dans les 24 heures suivant le prononcé de la décision. Cependant, la loi ne dispose pas expressément qu'une copie de la décision soit fournie immédiatement à toute personne concernée. Dans la lignée de leurs précédentes recommandations, **l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent d'amender le projet de loi afin qu'il exige qu'une copie de la décision de la commission électorale soit immédiatement remise à toute personne concernée. Le délai relativement court pour saisir le tribunal administratif est préoccupant dans la mesure où le requérant, s'il n'est pas notifié de la décision en temps voulu, risque de ne pas avoir le temps de faire appel. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent d'examiner les possibilités de prolonger le délai actuel de 24 heures, de manière à tenir compte des éventuels retards entre l'adoption d'une décision et sa notification à la personne concernée.**

76. Le projet de loi ne contient aucune disposition garantissant un examen équitable, public et transparent aux différents stades de la procédure, ce qui est contraire aux bonnes pratiques relatives à la résolution des litiges électoraux et aux engagements contractés vis-à-vis de l'OSCE¹⁴. L'examen des affaires soumises au tribunal administratif et visant à protéger le droit de vote devrait être public, et les parties à la procédure devraient avoir le droit de présenter leur cas directement ou par l'intermédiaire d'un représentant légal. **L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise recommandent, comme dans leurs recommandations conjointes de 2006, d'amender le projet de loi pour offrir les garanties procédurales minimales dans ces affaires, notamment le droit de présenter des éléments de preuve à l'appui de la plainte après qu'elle a été déposée, le droit à un examen équitable, public et transparent de la plainte, ainsi que le droit de recevoir une décision écrite indiquant le fondement juridique et les faits justifiant cette décision.**

77. Il s'agit là des garanties minimales indispensables pour la protection du droit de vote.

78. Le rapport de la mission d'observation des élections municipales partielles de 2002 de l'OSCE/BIDDH avait mis en lumière le fait que la loi n'empêchait pas les juges de faire partie d'une commission électorale tout en siégeant dans une juridiction municipale. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH s'étaient également penchés sur ce problème dans leurs recommandations conjointes de 2006 et avaient préconisé de modifier la loi pour que

¹³ Voir par exemple le Code de bonne conduite en matière électorale ; Commission de Venise ; CDL-AD(2002)023, §II.3.3.

¹⁴ Voir par exemple le Code de bonne conduite en matière électorale, partie II, 3.3.4, et le Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (1990), §5.16.

les affaires suscitant un conflit d'intérêt soient confiées à un autre juge. Il n'est pas acceptable qu'un juge chargé de résoudre un litige électoral joue simultanément un rôle administratif dans une commission électorale. La raison de cette interdiction est claire. Comme cela a été expliqué dans les recommandations, un juge ne doit pas examiner une décision à laquelle il a participé en tant que membre d'une commission ; d'une manière plus générale, les avantages qu'il peut y avoir à ce que des membres de la magistrature soient les garants du processus électoral doivent toujours être mesurés en tenant compte des principes absolus d'indépendance et d'impartialité de la justice. **Si la question fondamentale évoquée ici n'est pas abordée expressément dans le projet de loi, il est très probable que d'autres lois de la République prévoient les garanties visant à prévenir le risque d'un conflit d'intérêt de ce type**¹⁵. Pour conclure cette partie, il est intéressant de relever qu'en vertu du projet de loi (comme nous l'avons indiqué dans les précédents paragraphes) la voie de recours immédiate pour les litiges électoraux concernant la protection du droit de vote (ainsi que les mandats des conseillers élus, voir l'article 49) sera le tribunal administratif qui doit être créé sur le territoire de la République de Serbie, et non plus les tribunaux ordinaires de première instance. Il semble que cette proposition puisse être considérée comme une mesure positive.

¹⁵ Voir également la Recommandation n° R (94) 12 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative à l'indépendance, l'efficacité et le rôle des juges.