



Strasbourg, le 20 décembre 2022

CDL-AD(2022)046

Avis n° 1071/2021
Avis de l'OSCE/BIDDH-No. ELE-SRB/449/2022

Or. angl.

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

BUREAU DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET DES DROITS DE L'HOMME
DE L'OSCE
(OSCE/BIDDH)

SERBIE

AVIS CONJOINT

**SUR LE CADRE CONSTITUTIONNEL ET JURIDIQUE RÉGISSANT LE
FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES**

DROIT ÉLECTORAL ET ADMINISTRATION DES ÉLECTIONS

Sur la base des commentaires de

M. Eirik HOLMØYVIK (membre, Norvège)
M. Oliver KASK (membre suppléant, Estonie)
M. Oscar SÁNCHEZ MUÑOZ (membre suppléant, Espagne)
Mme Elena KOVALYOVA (experte, OSCE/BIDDH)

Contenu

I.	Introduction	3
II.	Contexte et portée de l'avis conjoint.....	4
III.	Résumé	6
IV.	Processus et technique législatifs	8
A.	Processus législatif.....	8
B.	Technique législative	10
V.	Analyse et recommandations	10
A.	Droit de vote et éligibilité	10
1.	Personnes handicapées	10
2.	Droits politiques des résidents étrangers aux élections locales	11
3.	Listes électorales.....	12
B.	Administration des élections	13
1.	Composition des commissions électorales et des bureaux de vote	13
2.	Fonctionnement des commissions électorales et des bureaux de vote.....	18
C.	Campagne électorale	19
1.	Accès aux médias	19
a.	Couverture médiatique du président en exercice et des autres fonctionnaires qui sont également candidats	20
2.	Mécanismes de surveillance des médias.....	21
3.	Désinformation	22
4.	Financement des campagnes électorales.....	24
a.	Financement privé des listes et candidats.....	24
b.	Limites des dépenses	25
c.	Contrôles fiscaux des donateurs	25
d.	Mécanismes de rapport et de transparence	26
e.	Mécanismes de contrôle	26
f.	Financement public	27
g.	Financement par des tiers.....	29
5.	Abus des ressources administratives	29
D.	Le système électoral pour l'élection du Parlement.....	33
1.	En général.....	33
2.	Représentation des minorités nationales	34
E.	Contentieux	36
F.	La relation entre le Président et l'Assemblée nationale dans le système électoral ...	39
G.	Autres questions.....	39
1.	Statut des députés	39
2.	Vote et dépouillement.....	40
3.	Publication de sondages d'opinion	40
H.	La loi adoptée sur le référendum et l'initiative populaire.....	41

I. Introduction

1. Par lettre du 18 novembre 2021, M. Michael Astrup Jensen, Président de la Commission de l'Assemblée parlementaire pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi), a demandé un avis de la Commission de Venise sur « le cadre constitutionnel et juridique régissant le fonctionnement des institutions démocratiques en Serbie ». Comme cet avis concerne le domaine électoral, il a été préparé conjointement par la Commission de Venise et le BIDDH.

2. La Commission de Venise et le BIDDH ont déjà abordé plusieurs éléments du cadre constitutionnel et juridique en question dans deux avis urgents rendus en 2021 sur le projet de loi sur le référendum et l'initiative populaire.¹

3. La Commission de Venise a également abordé d'autres aspects du fonctionnement des institutions en Serbie dans ses avis sur les projets d'amendements constitutionnels relatifs au pouvoir judiciaire (2021)² ainsi que sur trois projets de lois mettant en œuvre la Constitution en ce qui concerne le pouvoir judiciaire (2022).³ En plus de cet avis, la Commission de Venise prépare pour la session de décembre 2022 un avis sur deux projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels du ministère public et un avis de suivi sur les trois lois relatives au pouvoir judiciaire.

4. Le présent avis se concentrera sur la législation applicable aux élections et sur sa mise en œuvre, dont la conformité aux normes internationales est essentielle pour garantir le fonctionnement des institutions démocratiques (voir le chapitre II sur la portée de l'avis).

5. M. Eirik Holmøyvik, M. Oliver Kask et M. Oscar Sánchez Muñoz ont fait office de rapporteurs pour cet avis. Mme Elena Kovalyova a été désignée comme experte pour le BIDDH.

6. Les 17 et 18 novembre 2022, une délégation conjointe composée de M. Holmøyvik et de M. Sánchez Muñoz pour la Commission de Venise, accompagnés de M. Garrone du secrétariat de la Commission de Venise et de M. Goran Petrov de l'OSCE/BIDDH, s'est rendue en Serbie et a rencontré la Commission électorale de la République, le Président de l'Assemblée nationale, les groupes parlementaires et les députés indépendants, le bureau du Premier ministre, le ministère de la Justice, le ministère de l'Administration publique et de l'autonomie locale et le ministère des Finances, la Cour administrative, l'Autorité de régulation des médias électroniques, l'Agence pour la prévention de la corruption, la société civile et la communauté internationale. En outre, la délégation a rencontré les représentants du Groupe de travail du gouvernement pour la coopération avec la OSCE et le BIDDH dans la coordination et le suivi de la mise en œuvre des recommandations pour l'amélioration du processus électoral. Le présent avis conjoint tient compte des informations obtenues lors de la visite susmentionnée. La Commission de Venise et le BIDDH remercient les autorités serbes pour l'excellente organisation de cette visite.

7. Cet avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise de la législation électorale. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)033](#), Serbie - Avis urgent sur le projet de loi sur le référendum et l'initiative populaire ; [CDL-AD\(2021\)052](#), Serbie - Avis urgent sur le projet de loi révisé sur le référendum et l'initiative populaire.

² Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)032](#), Serbie - Avis sur le projet d'amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire et le projet de loi constitutionnelle pour la mise en œuvre des amendements constitutionnels ; [CDL-AD\(2021\)048](#), Avis urgent sur le projet révisé d'amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire.

³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)030](#), Serbie - Avis sur trois projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire.

8. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs. Il a été approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 75^e réunion (Venise, 15 décembre 2022) et, après un échange de vues avec M. Vladimir Orlić, Président de l'Assemblée nationale de Serbie, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 133^e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2022).

II. Contexte et portée de l'avis conjoint

9. La présente demande diffère de celles précédemment adressées par l'Assemblée parlementaire à la Commission de Venise par son caractère large et l'accent mis sur le « fonctionnement des institutions », alors que la Commission de Venise et le BIDDH, lorsqu'ils fournissent des avis juridiques ou des avis conjoints, évaluent normalement les textes constitutionnels et juridiques et non leur mise en œuvre. La Commission de Venise a considéré, en consultation avec l'Assemblée, que cette demande devait être interprétée de manière à couvrir le cadre électoral, y compris la manière dont les élections sont organisées et l'exercice de la liberté d'association, de réunion et d'expression en relation avec celles-ci, ainsi que le processus de préparation et de tenue des récentes réformes constitutionnelles et législatives en cours relatives au pouvoir judiciaire (mentionnées au chapitre I). Le présent avis conjoint considère donc la législation électorale serbe au sens large et se concentre principalement sur les cinq textes législatifs suivants :

- La loi sur l'élection des membres du Parlement ([CDL-REF\(2022\)051](#)) (LEMP)
- La loi sur l'élection du Président de la République ([CDL-REF\(2022\)053](#)) (LEPR)
- La loi sur les élections locales ([CDL-REF\(2002\)054](#)) (LLE)
- Loi sur le registre électoral unifié ([CDL-REF\(2022\)055](#)) (LUVR)
- La loi sur le financement des activités politiques ([CDL-REF\(2022\)056](#)) (LFPA)

10. D'autres actes juridiques ont été examinés dans la mesure nécessaire pour établir le contexte réglementaire dans lequel les lois primaires sont mises en œuvre et pour identifier les éventuelles lacunes et incohérences juridiques, ainsi que les réglementations contradictoires. Cependant, ces actes n'ont pas été examinés de manière exhaustive.

11. Le BIDDH et la Commission de Venise ont constamment exprimé l'opinion que toute modification réussie de la législation électorale devrait reposer au moins sur les trois éléments essentiels suivants :

- 1) une législation claire et complète qui respecte les obligations et les normes internationales et répond aux recommandations antérieures ;
- 2) l'adoption d'une législation par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées
- 3) l'engagement politique de mettre pleinement en œuvre cette législation de bonne foi, avec des garanties procédurales et judiciaires adéquates et des moyens permettant d'évaluer en temps utile tout manquement présumé.

12. Les obligations et normes internationales comprennent non seulement les principes de base du patrimoine électoral européen (suffrage universel, égal, libre, secret et direct, élections organisées à des intervalles raisonnables et prévisibles), mais aussi les conditions cadres pour la mise en œuvre de ces principes, telles que 1) le respect des droits fondamentaux, 2) les niveaux de réglementation et la stabilité du droit électoral, 3) les garanties procédurales, notamment l'organisation des élections par un organe indépendant et impartial, l'observation des élections et un système de recours efficace.⁴

⁴ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#)

13. Dans le présent avis, qui porte sur « le fonctionnement des institutions démocratiques », la Commission de Venise et le BIDDH aborderont ces trois aspects. Tout en se concentrant largement sur l'évaluation du contenu de la législation, ils aborderont également plusieurs aspects du processus de réforme.

14. L'avis ne constitue pas un examen complet et exhaustif de l'ensemble du cadre juridique et institutionnel régissant les élections en Serbie. Il se concentre plutôt sur les aspects les plus importants de la législation électorale. Le BIDDH et la Commission de Venise souhaitent noter que cet avis conjoint ne les empêche pas de formuler à l'avenir des recommandations ou des commentaires écrits ou oraux supplémentaires sur les actes juridiques respectifs ou la législation connexe de la Serbie.

15. La mise en œuvre de la législation sera évaluée en se référant aux rapports d'observation électorale de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et du BIDDH concernant les élections législatives et présidentielles anticipées de 2022.⁵ Ces rapports ont relevé plusieurs manquements qui ont conduit à des violations du droit à des élections libres, tel que garanti par l'article 52 de la Constitution de Serbie, l'article 3 du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, les engagements de l'OSCE tels que définis aux paragraphes 5.1 à 5.4 et au paragraphe 7 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 et le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise. La Mission internationale d'observation des élections du 3 avril 2022, à laquelle s'est jointe l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a conclu qu'un certain nombre de lacunes ont entraîné des conditions de jeu inégales, favorisant les candidats sortants. Si les libertés fondamentales ont été largement respectées pendant la campagne, l'effet combiné d'un accès déséquilibré aux médias, de pressions indues sur les employés du secteur public pour qu'ils soutiennent les titulaires, de disparités importantes dans le financement des campagnes et d'une mauvaise utilisation des ressources administratives a conduit à des conditions inégales pour les candidats. « Elle a également noté que « le jour du scrutin s'est déroulé sans heurts et de manière pacifique dans l'ensemble mais, malgré de solides préparatifs, il a été marqué par un certain nombre de déficiences systématiques de procédure liées à la disposition des bureaux de vote, à la surpopulation, à des violations du secret du vote et à de nombreux cas de vote familial ». Certains indices d'irrégularités graves ont également été observés, et le rapport de la MIOE indique que « des cas de personnes non autorisées suivant les électeurs, d'électeurs prenant des photos de leur bulletin de vote et de mêmes personnes aidant plusieurs électeurs lors du vote ont été observés dans certains bureaux de vote ». « Toutes ces pratiques sont déjà interdites, mais des sanctions plus sévères pourraient être envisagées. Il est toutefois plus important de mettre en œuvre les dispositions existantes plutôt que d'introduire des réglementations supplémentaires qui risquent de ne pas être appliquées.

16. Le présent examen ne présente pas une vue exhaustive des lacunes dans la mise en œuvre du cadre juridique actuel. La Commission de Venise et le BIDDH soulignent néanmoins que les améliorations suggérées du cadre juridique devraient être accompagnées ou rapidement suivies d'améliorations décisives de la mise en œuvre. Pour le reste, ils se référeront aux rapports sur l'observation des élections, et ils recommandent de suivre leurs recommandations. Il appartiendra à l'Assemblée parlementaire de procéder à l'évaluation politique du respect par la Serbie de ses engagements envers le Conseil de l'Europe.

⁵ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) - [Observation des élections législatives et présidentielles anticipées en Serbie \(3 avril 2022\)](#) ; Mission d'observation des élections du BIDDH, rapport final, élections présidentielles et législatives anticipées, 3 avril 2022, à trouver sur le site du BIDDH Mission d'observation des élections, [rapport final](#), élections présidentielles et législatives anticipées.

17. Enfin, le présent avis abordera prochainement le suivi du dernier avis de la Commission de Venise sur la législation relative aux référendums et aux initiatives populaires.⁶

III. Résumé

18. Le présent avis a pour objet d'examiner la législation de la République de Serbie dans le domaine des élections ainsi que sa mise en œuvre.

19. La Commission de Venise et le BIDDH notent que le processus le plus récent de modification de la législation considérée a été généralement inclusif et a conduit à une révision importante du cadre juridique le 4 février 2022, c'est-à-dire moins de deux mois avant les élections. Pour éviter une adoption tardive des amendements à l'avenir, ils recommandent aux autorités serbes d'évaluer le cadre électoral après chaque élection et, si nécessaire, de mettre en place un système de préparation, de consultation et d'adoption des amendements à la législation électorale bien avant les prochaines élections.

20. En ce qui concerne le fond de la législation, la Commission de Venise et le BIDDH formulent les principales recommandations suivantes :

- A. Sur la composition et le fonctionnement de l'administration électorale : renforcer le parcours professionnel et l'expertise de ses membres, l'équilibre entre les partis soutenant le gouvernement et l'opposition et envisager l'inclusion éventuelle de membres indépendants qui ne sont pas directement nommés par les partis ou dont la nomination nécessite un large consensus ; revoir la justification et la fonction de la composition élargie.
- B. Assurer un contrôle efficace des médias en clarifiant le champ d'action et les compétences des différents organes de contrôle ; en proposant des critères clairs et objectifs pour les décisions relatives à la sélection des médias à contrôler ; en déterminant la méthodologie de contrôle dans le cadre d'un processus transparent ; en étendant le contrôle aux informations sur les agents de l'État ; en assurant la transparence des résultats du contrôle ; en combinant le contrôle ex post et ex ante ; en rationalisant les procédures de sanction.
- C. Garantir la transparence de toutes les communications en ligne liées aux élections et, parallèlement, veiller à ce que le coût de ces activités soit pris en compte aux fins de l'application des réglementations en matière de financement politique.
- D. En ce qui concerne le financement des campagnes, améliorer le mécanisme de surveillance par un contrôle exhaustif des collectes de fonds et des dépenses, l'identification des pratiques illégales et la sanction proportionnée et efficace des violations, ainsi que l'introduction de plafonds de dépenses de campagne ; prévoir la distribution de fonds publics avant le début de la campagne ; réglementer les activités de communication des tiers liées aux élections qui entraînent des dépenses. Les sections de la loi sur le financement des campagnes électorales doivent être révisées afin d'en assurer la clarté et de supprimer les formulations ambiguës, en particulier pour les normes qui imposent des obligations aux candidats et aux organes de contrôle.
- E. Prendre des mesures de grande envergure pour prévenir l'abus de fonctions et de ressources publiques, y compris une réglementation détaillée de ces pratiques, la mise en place de mécanismes de conformité et d'application, et la mise en place de sanctions proportionnées et dissuasives.
- F. Envisager des mesures visant à promouvoir la démocratie interne des partis politiques et à offrir des possibilités de participation qui ne soient pas indûment limitées par la direction du parti, par exemple en examinant les exigences existantes en matière de démocratie

⁶ [CDL-AD\(2021\)052](#), Serbie - Avis urgent sur le projet de loi révisé sur le référendum et l'initiative populaire.

interne au sein des partis politiques et en évaluant l'impact du système électoral sur la participation politique et les mesures possibles pour atténuer cet impact ;

- G. Ajuster les différents mécanismes de résolution des litiges et les délais y afférents afin de rationaliser la détermination des résultats des élections par la Commission électorale de la République ; étendre la compétence des tribunaux compétents pour inclure tous les types d'interférence avec les mandats des parlementaires, indépendamment de leur base juridique et de leur classification.

21. En outre, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent :

- A. Envisager une consolidation de la législation relative aux élections, avec des règles générales communes et des exceptions lorsque les spécificités de chaque type d'élection l'exigent, en éliminant les répétitions inutiles de normes tout en identifiant et en éliminant les lacunes et les incohérences juridiques.
- B. Supprimer de la Constitution la notion de « capacité de travail » comme condition du droit de suffrage ; supprimer les restrictions au droit de suffrage fondées sur les handicaps intellectuels et psychosociaux.
- C. Harmoniser les lois sur le registre électoral unifié et sur la protection des données personnelles, qui devraient détailler l'étendue des données personnelles des électeurs rendues publiques, ainsi que l'accès sûr et légal à ces données ; envisager la mise en place d'un mécanisme de contrôle externe indépendant de l'inscription des électeurs, par la Commission électorale de la République ou un organe ad hoc impartial doté d'un mandat clair ; envisager la réalisation d'un audit indépendant du registre électoral unifié ; notifier toute radiation des listes électorales aux personnes concernées ;
- D. Assurer une formation adéquate des commissions électorales locales (LEC) et des bureaux de vote (PB).
- E. Exiger la publication des rapports des observateurs de la campagne de l'Agence pour la prévention de la corruption.
- F. Prévoir des critères plus objectifs et plus clairs pour accorder le statut de minorité nationale aux listes électorales.
- G. Adapter la législation et prendre des mesures supplémentaires pour garantir la bonne application de la loi afin que l'obligation de répéter le vote dans des bureaux de vote individuels ne bloque pas la proclamation des résultats définitifs et l'établissement de la prochaine convocation du parlement. Cela pourrait se faire en révisant les dispositions relatives au moment et à l'éventualité d'un vote répété, en organisant toutes les élections répétées simultanément et uniquement au cas où elles auraient un impact sur les résultats des élections, en fixant des délais uniformes pour l'établissement des résultats, et en renforçant les mécanismes visant à prévenir les violations importantes du processus de vote, y compris du vote répété (éviter de répéter plus d'une fois).

22. Pour que les élections soient plus équitables, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent en outre que l'article 109 de la Constitution soit interprété en ce sens que le Président ne dissolve le Parlement que sur la base d'une proposition bien élaborée et, de préférence, uniquement lorsque la situation parlementaire l'exige, ce qui limiterait le recours à des élections anticipées. Afin de promouvoir l'objectif constitutionnel d'un système parlementaire fort dans lequel le président exprime l'unité de l'État et exerce une fonction neutre dans la formation du gouvernement, des mesures supplémentaires pourraient être envisagées pour limiter l'influence de la campagne électorale présidentielle sur la course parlementaire. Des garanties supplémentaires devraient également être envisagées pour empêcher l'utilisation abusive de la fonction publique et des ressources administratives dans le cadre de la campagne électorale.

23. L'engagement politique de mettre pleinement en œuvre la législation électorale en toute bonne foi est crucial pour garantir la tenue d'élections démocratiques. A cet égard, un certain nombre d'améliorations de la pratique électorale doivent encore être apportées. La Commission

de Venise et le BIDDH se réfèrent aux recommandations faites par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et le BIDDH dans leurs rapports électoraux suite aux élections du 3 avril 2022 en République de Serbie et recommandent leur mise en œuvre. En particulier:

- A. Un certain nombre de comportements interdits par la loi persistent (intimidation des électeurs, achat de voix, déficiences systémiques liées à l'aménagement des bureaux de vote, entraînant une surpopulation et de nombreuses violations du secret du vote et du vote familial). Les autorités devraient prendre les mesures nécessaires pour qu'il y soit mis fin, notamment par des sanctions plus fortes ;
- B. L'efficacité des organes de surveillance des médias et des personnes chargées du contrôle du financement politique, y compris l'Agence pour la prévention de la corruption, doit être garantie non seulement dans la loi mais aussi dans la pratique.
- C. La réalisation d'un audit indépendant du registre électoral unifié devrait être envisagée ;

24. En ce qui concerne la législation sur les référendums, les principales recommandations de l'avis de la Commission de Venise de 2021, à savoir supprimer les frais d'authentification des signatures, donner aux commissions électorales le pouvoir de vérifier les signatures et fournir des informations objectives aux électeurs, ont été suivies. Certaines recommandations restent toutefois à traiter, notamment celle d'étendre le droit de recours à tous les électeurs.

25. Des recommandations supplémentaires sont incluses dans le texte de cet avis conjoint.

26. La Commission de Venise et le BIDDH restent à la disposition des autorités serbes et de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance supplémentaire dans cette affaire.

IV. Processus et technique législatifs

A. Processus législatif

27. La plupart des partis d'opposition ont boycotté l'élection parlementaire qui s'est tenue en juin 2020, invoquant comme raisons de ce boycott la tenue de cette élection malgré les risques sanitaires posés par la pandémie de COVID-19 et l'absence présumée de normes démocratiques pour la conduite de la campagne électorale et sa couverture dans les médias.⁷ Outre l'exclusion des principaux partis d'opposition du Parlement, le boycott a également conduit à l'exclusion de l'opposition de la possibilité de participer pleinement aux compositions permanentes des commissions électorales (jusqu'à ce qu'un accord sur l'inclusion de l'opposition extra-parlementaire dans les OGE soit conclu) ou de participer aux commissions parlementaires qui désignent les membres d'organes tels que l'Autorité de régulation des médias électroniques (REM), ce qui est regrettable.

28. La Commission de Venise et le BIDDH tiennent à souligner l'importance du rôle de l'opposition dans une société démocratique. Ils rappellent la Résolution 1601(2008) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les lignes directrices de procédure sur les droits et responsabilités de l'opposition dans un parlement démocratique :

« 3. Une opposition politique au sein et en dehors du parlement est une composante essentielle du bon fonctionnement d'une démocratie. L'une des principales fonctions de l'opposition est d'offrir une alternative politique fiable à la majorité au pouvoir en proposant d'autres options politiques à l'examen du public. En contrôlant et en critiquant le travail du gouvernement en place, en évaluant en permanence l'action du gouvernement et en lui demandant des comptes, l'opposition s'efforce de garantir la transparence des décisions publiques et l'efficacité de la gestion des affaires publiques, assurant ainsi la défense de l'intérêt public et empêchant les abus et les dysfonctionnements ».

⁷ <https://freedomhouse.org/country/serbia/freedom-world/2021>.

29. La question a ensuite été abordée par la Commission de Venise dans son rapport sur le rôle de l'opposition dans un parlement démocratique :

« 149. Dans une démocratie parlementaire qui fonctionne bien, il existe un équilibre entre la majorité et la minorité, ce qui crée une forme d'interaction qui garantit une gouvernance efficace, démocratique et légitime. Cela ne peut être considéré comme acquis, et de nombreux pays, y compris en Europe, présentent une image différente. Il existe au moins deux formes principales d'abus ou de dysfonctionnement du rôle de l'opposition. Soit l'opposition bloque complètement le travail gouvernemental efficace et/ou le travail parlementaire efficace, soit l'opposition n'offre aucune alternative au travail du gouvernement et/ou aux propositions de la majorité parlementaire et n'est donc pas visible dans le débat politique 8 ».

30. Afin de mettre fin à l'impasse, un processus de dialogue interpartis entre le gouvernement et l'opposition, sous la médiation de membres du Parlement européen, a abouti à l'adoption le 18 septembre 2021 d'un certain nombre de mesures visant à améliorer le processus électoral. Un deuxième dialogue a été lancé sous les auspices du président du parlement, tenu en parallèle sans médiation étrangère, et a abouti à un accord le 29 octobre. Bien qu'un certain nombre de partis d'opposition se soient déclarés insatisfaits des processus de dialogue et aient jugé les résultats limités, tous ont décidé de participer à ces élections⁹. Et même si certaines parties prenantes ont estimé que les changements ont été introduits trop près des élections, il faut souligner que le processus a été inclusif et a conduit à un large accord sur une révision importante du cadre juridique en février 2022, ce qui a permis la participation de l'opposition non seulement au processus électoral mais aussi à l'administration des élections.

31. Les amendements à la LEMP ont étendu la composition permanente de la Commission électorale de la République (CER) pour y inclure temporairement les représentants de l'opposition extra-parlementaire (uniquement pour les élections d'avril 2022) ainsi que de nouveaux organes intermédiaires de gestion électorale, les commissions électorales locales (CEL). Les amendements aux éléments fondamentaux du cadre juridique électoral devraient, en principe, être évités au cours de l'année précédant les élections, car ils pourraient être destinés ou perçus comme protégeant les intérêts étroits des partis et les résultats électoraux du parti au pouvoir, même si aucune manipulation n'est prévue ; toutefois, ils sont acceptables lorsqu'ils sont destinés à assurer la conformité avec les normes du patrimoine électoral européen et consensuels comme dans le cas présent.¹⁰ Même lorsque les modifications sont conformes aux

⁸ Commission de Venise, Rapport sur le rôle de l'opposition dans un parlement démocratique, [CDL-AD\(2010\)025](#), para. 149, cité par [CDL-AD\(2021\)032](#), Avis sur le projet d'amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire et le projet de loi constitutionnelle pour la mise en œuvre des amendements constitutionnels ; voir également la [Résolution 1601\(2008\)](#) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les lignes directrices procédurales sur les droits et responsabilités de l'opposition dans un parlement démocratique. Les Lignes directrices conjointes du BIDDH et de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques, para. 125, souligne le rôle fondamental de l'opposition et indique que : « les droits de l'opposition doivent être protégés contre les transgressions de l'exécutif ou de la majorité parlementaire. Si l'opposition ne doit pas avoir le droit absolu d'empêcher la majorité de mettre en œuvre ses priorités, elle doit néanmoins être entendue et protégée, de manière à compléter le rôle de la majorité au Parlement, et à assurer un contrôle adéquat et des débats efficaces, afin d'informer le public de points de vue alternatifs ».

⁹ APCE, Rapport d'observation des élections législatives et présidentielles anticipées en Serbie (3 avril 2022), para. 9.

¹⁰ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), II.2.b ; Déclaration interprétative sur la stabilité de la loi électorale, [CDL-AD\(2005\)043](#). Sur les recommandations précédentes, voir déjà Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2006\)013](#),

recommandations internationales, une autre exigence est que « toute réforme de la législation électorale devant être appliquée lors d'une élection doit intervenir suffisamment tôt pour qu'elle soit réellement applicable à l'élection¹¹ ». Les difficultés qui sont apparues lors des élections de 2022 mettent en doute le respect de cette condition. Par exemple, l'introduction tardive des LEC a rendu la résolution des litiges électoraux plus complexe pour les électeurs et les candidats et a également rendu moins probable que ceux-ci soient formés selon des normes professionnelles. En effet, les études sur les LEC lors des élections de 2022 indiquent une performance inégale.¹² Pour les élections parlementaires de 2020 également, des amendements à la législation électorale ont été apportés peu avant les élections. Pour éviter la répétition d'amendements tardifs, qui rendent le consensus plus difficile et réduisent la confiance dans les processus démocratiques, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent aux autorités serbes d'évaluer le cadre électoral rapidement après chaque élection et, si nécessaire, de mettre en place un système de préparation, de consultation et d'adoption des amendements à la législation électorale bien avant l'élection suivante.

B. Technique législative

32. Le cadre juridique électoral actuel en Serbie consiste en trois lois distinctes pour les élections parlementaires, présidentielles et locales, ainsi que des lois sur le financement des activités politiques et d'autres règles juridiques de nature générale, telles que la Constitution et la loi sur l'information publique et les médias. Cela peut créer de la confusion tant chez les électeurs que chez les OGE, entraîner un certain nombre de répétitions et de difficultés dans la conduite de la formation et avoir des effets négatifs sur la confiance dans les processus électoraux. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent d'envisager la consolidation et l'harmonisation des trois lois en une seule, avec des règles générales communes et des exceptions lorsque les spécificités de chaque type d'élection l'exigent. Cela pourrait renforcer la cohérence du cadre juridique dans son ensemble.

V. Analyse et recommandations

A. Droit de vote et éligibilité

33. L'article 52 de la Constitution serbe garantit le droit de vote et d'éligibilité à « tout citoyen en âge et en capacité de travailler ». La notion de « capacité de travail » n'est pas claire et pourrait être interprétée comme se rapportant à diverses questions. Ce terme est vague et large et devrait être supprimé de l'article 52 de la Constitution, conformément aux normes internationales visant à permettre un maximum de droits de vote passif et actif (voir également le paragraphe 34 du présent avis) ».

1. Personnes handicapées

34. Dans les lois sur les élections parlementaires, présidentielles et locales, les personnes « totalement privées de leur capacité juridique » sont privées du droit de vote.¹³ Les personnes « partiellement privées de leur capacité juridique » peuvent voter « sauf si un tribunal les a déclarées incapables d'exercer le droit de vote en vertu de la décision de privation partielle de la capacité juridique ».

Recommandations conjointes sur les lois relatives aux élections parlementaires, présidentielles et locales, et sur l'administration électorale en République de Serbie, para. 18.

¹¹ [CDL-AD\(2005\)043](#), II.5.

¹² Voir CeSID, Election disputes in Serbia, April 2022 elections, p. 26-27.

¹³ Article 3 de la loi sur l'élection des membres du Parlement ; loi sur l'élection du président de la République ; loi sur les élections locales.

35. Les restrictions au droit de vote dues à des handicaps psychosociaux et intellectuels soulèvent des questions de droits de l'homme en relation avec le principe du suffrage universel. De telles restrictions peuvent être conformes à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, fondée sur l'article 3 du protocole 1 de la Convention européenne des droits de l'homme.¹⁴ Pour qu'il en soit ainsi, la privation du droit de vote ne doit être possible qu'après une évaluation judiciaire individuelle et selon un cadre juridique respectant le principe de proportionnalité. Cependant, toute restriction du droit de vote en raison de la capacité mentale est en contradiction avec l'article 29 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), selon l'interprétation du Comité des Nations unies pour les droits des personnes handicapées.¹⁵ Cette convention est ratifiée par la République de Serbie sans réserves. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent donc que les restrictions au droit de vote fondées sur un handicap intellectuel ou psychosocial soient reconsidérées conformément aux obligations internationales.¹⁶

2. Droits politiques des résidents étrangers aux élections locales

36. L'article 3 de la LLE confère le droit de vote et d'éligibilité à « tout citoyen adulte de la République de Serbie ». L'article 52 de la Constitution dispose que « tout citoyen majeur et capable de travailler de la République de Serbie a le droit de voter et d'être élu », sans prévoir d'exception pour les élections locales.

37. Le Code de bonne conduite en matière électorale admet que le suffrage puisse être conditionné par la condition de nationalité. Toutefois, il serait souhaitable que les étrangers soient autorisés à voter aux élections locales après une certaine période de résidence¹⁷ «. Tant le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux que le BIDDH ont souligné l'émancipation souhaitable des résidents étrangers de longue durée.¹⁸ Plusieurs rapports électoraux font état d'« une tendance émergente à accorder le droit de vote aux élections locales aux résidents de longue durée qui ne sont pas des citoyens¹⁹ ». La Commission de Venise et le BIDDH recommandent d'envisager l'extension du droit de vote et d'éligibilité aux élections locales aux résidents étrangers de longue durée.

¹⁴ Voir notamment Strøbye et Rosenlind c. Danemark, nos 25802/18 et 27338/18, 2 février 2021, paragraphes 112-120, et Alajos Kiss c. Hongrie, no. 38832/06, 20 mai 2010.

¹⁵ Selon les articles 12 et 29 de la CDPH, « les États parties reconnaissent que les personnes handicapées jouissent de la capacité juridique sur la base de l'égalité avec les autres dans tous les aspects de la vie » et garantissent leur « droit et possibilité [...] de voter et d'être élues ». Le paragraphe 48 de l'Observation générale sur l'article 12 de la CDPH indique que « la capacité de décision d'une personne ne peut justifier l'exclusion des personnes handicapées de l'exercice [...] du droit de vote [et] du droit de se présenter aux élections ». Voir également le paragraphe 9.4 de la communication n° 4/2011 du Comité des droits des personnes handicapées (16 octobre 2013) ; la recommandation [CM/Rec\(2011\)14](#) du Comité des ministres aux États membres sur la participation des personnes handicapées à la vie politique et publique, point 3 ; et le BIDDH, [Lignes directrices sur la promotion de la participation politique des personnes handicapées](#) (Varsovie : 2019), notamment p. 36.

¹⁶ Cf. Résolution 2155 (2017) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, sur « Les droits politiques des personnes handicapées : un enjeu démocratique », rappelant la Résolution 2039 (2015) ; Rapport de la mission d'observation de l'APCE, 3 avril 2022, para. 21.

¹⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, para. I.1.1.b.ii.

¹⁸ Voir, par exemple, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Élections municipales dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (24 mars 2013), 31 octobre 2013, par. 46 ; Rapport final de la mission d'observation des élections du BIDDH, Élections locales, République d'Albanie, 21 juin 2015, p. 26.

¹⁹ Voir, par exemple, le rapport de mission d'évaluation des besoins du BIDDH, élection présidentielle, République d'Autriche, 24 avril 2016 et le rapport de mission d'évaluation des besoins du BIDDH, élections parlementaires, Principauté d'Andorre, 1er mars 2015.

3. Listes électorales

38. Le registre électoral unifié (UVR) est une base de données permanente gérée électroniquement par le ministère de l'administration publique et de l'autonomie locale (MPALSG) et mise à jour sur la base des registres municipaux, des données fournies par d'autres institutions publiques et des demandes de correction des électeurs. Ce modèle permet de garantir l'exactitude des registres électoraux, bien que l'inscription des électeurs menée ou du moins contrôlée ou supervisée par un organe de gestion indépendant puisse être une meilleure solution pour garantir l'inclusion des électeurs et donner aux registres électoraux une plus grande crédibilité auprès du public.

39. L'article 11 de la loi sur le registre électoral unifié (LUVR) permet de modifier *d'office* le registre électoral sur la base des données de résidence fournies par le ministère de l'Intérieur. Dans certains cas, la police peut établir qu'un citoyen ne réside pas en permanence à une adresse donnée et, dans le cadre d'une procédure administrative, cela entraîne son exclusion du registre permanent et, par la suite, sa radiation automatique du registre des électeurs. Alors que la LUVR prescrit la résidence permanente comme condition préalable à l'inscription sur le registre des électeurs, la Constitution et la LEMP (et d'autres lois électorales) ne prévoient pas une telle exigence. Certaines parties prenantes aux élections ont indiqué que la radiation d'électeurs des listes électorales en raison de l'absence de résidence permanente pourrait avoir un impact négatif sur les électeurs issus des minorités. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent que la LUVR soit harmonisée avec la Constitution, la LEMP et les autres lois électorales. En outre, à tout moment, si la radiation *d'office* d'un électeur des listes électorales est autorisée par la loi, celle-ci devrait préciser comment elle est documentée par les autorités électorales, quelles informations sont fournies au citoyen et garantir que toutes les radiations sont fondées sur des critères raisonnables, objectifs et non discriminatoires.

40. Selon les informations fournies lors de la mission à Belgrade, certaines personnes ont été exclues de la liste électorale sans être informées de cette exclusion. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent que si un électeur est radié *d'office* de la liste, le MPALSG fasse tout son possible pour informer les citoyens concernés de l'exclusion afin de leur permettre d'introduire une plainte à temps ou de fournir aux autorités électorales les informations requises pour être réintégré.

41. Les missions d'observation électorale, y compris les plus récentes en 2022, ont constamment révélé un niveau élevé de méfiance de la population quant à l'exactitude des listes électorales, en raison notamment de la présence continue d'inscriptions de personnes décédées.²⁰

42. Aux fins des élections parlementaires et présidentielles, la République de Serbie constitue une circonscription électorale, et le lieu d'enregistrement des électeurs ne joue aucun rôle. Pour les élections locales, la loi n'introduit aucune restriction en termes de réenregistrement des adresses permanentes des électeurs dans une autre municipalité peu avant les élections (l'article 24.3 de la LUVR stipule que les dispositions de cette loi s'appliquent en conséquence aux élections locales). Pendant la visite de la délégation, certaines parties prenantes aux élections ont allégué que certains électeurs appartenant à des minorités nationales (notamment parmi les Roms) ont été inscrits sur les listes électorales à Belgrade et dans certaines autres grandes villes de manière coordonnée. Une supervision plus stricte des listes électorales ou l'introduction d'une exigence de durée de résidence raisonnable qui ne concerne que les électeurs des élections locales pourraient être envisagées.²¹

²⁰ Rapport d'observation de l'APCE sur les élections législatives et présidentielles anticipées en Serbie (3 avril 2022), paragraphe 22.

²¹ Voir [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice I.1.1.c.iii, qui suggère qu'il peut être acceptable d'imposer une condition de durée de résidence pour les élections locales.

43. La préoccupation majeure est que les données contenues dans le registre des électeurs doivent être exactes et crédibles et garantir l'inclusion. À cette fin, la principale mesure de contrôle de la qualité est l'examen public. Toutefois, cette garantie de transparence peut entrer en conflit avec la législation sur la protection des données personnelles. Récemment, des progrès ont été réalisés pour accroître la transparence du processus d'inscription des électeurs, répondant ainsi efficacement à certaines des recommandations antérieures du BIDDH. Bien que la LUVR et la loi sur la protection des données personnelles ne soient pas encore totalement harmonisées, et que cette dernière ait été précédemment citée comme raison pour ne pas publier les listes d'électeurs à des fins d'examen public, le MPALSG a, avant les élections d'avril 2022, modifié ses statuts pour accroître la transparence. À savoir, toutes les listes électorales de circonscription ont été rendues accessibles pour un examen en ligne pour la première fois lors des élections nationales, et le ministère a également publié les totaux d'inscription des électeurs. La Commission de Venise et le BIDDH encouragent les autorités électorales à introduire ces mesures de transparence dans la législation primaire, c'est-à-dire le LUVR.

44. Par une décision du 18 novembre 2021, le gouvernement a créé un groupe de travail interpartis pour examiner le registre électoral unifié. Avant les élections d'avril 2022, certains membres du groupe ont informé la mission d'observation électorale du BIDDH que le mandat limité de l'entité ne permettait pas de définir clairement les objectifs du groupe de travail, un calendrier et les conditions d'un examen significatif. Certains représentants de l'opposition se sont retirés du groupe de travail avant le jour des élections, invoquant l'absence d'un mandat clair, d'un engagement significatif de toutes les parties prenantes et de ressources suffisantes.

45. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent donc (1) d'harmoniser complètement les lois sur le registre électoral unifié et sur la protection des données personnelles, qui devraient détailler l'étendue des données personnelles des électeurs rendues publiques, et l'accès sûr et légal à ces données ; (2) d'envisager la mise en place d'un mécanisme de contrôle externe indépendant de l'inscription des électeurs, par la CER ou un organe ad hoc doté d'un mandat clair ; (3) de répondre aux préoccupations concernant l'exactitude des listes électorales, en envisageant la réalisation d'un audit indépendant du registre électoral unifié.

B. Administration des élections

1. Composition des commissions électorales et des bureaux de vote

46. Les principales préoccupations concernant la composition des organes d'administration des élections (OGE) sont liées à leur impartialité et à leur indépendance. Les rapports des récentes missions internationales d'observation électorale corroborent ce constat, car les OGE n'ont pas été en mesure d'empêcher les intimidations et les pressions exercées sur les électeurs dans les bureaux de vote et de renforcer la confiance générale de l'électorat dans les processus électoraux.

47. Le respect de l'obligation prévue à l'article 3 du Protocole n° 1 de la CEDH est interprété par la Cour européenne des droits de l'homme comme l'exigence de garantir que les organes d'administration des élections « fonctionnent de manière transparente et [...] conservent leur impartialité et leur indépendance vis-à-vis des manipulations politiques », qui constituent un élément essentiel de la régularité du processus électoral et de la confiance dans celui-ci.²² Le Code de bonne conduite en matière électorale contient des exigences similaires en matière

²² Voir *Parti travailliste géorgien c. Géorgie*, n° 9103/04, 08.07.2008, para. 101. Voir également *Podkolzina c. Lettonie*, no. 46726/99, 09.04.2002, para. 35 ; *Riza et autres c. Bulgarie*, nos 48555/10 et 48377/10, 13.10.2015, para. 143.

d'indépendance et d'impartialité.²³ Seules la transparence, l'impartialité et l'indépendance à l'égard des manipulations à caractère politique garantiront la bonne administration du processus électoral tout au long du cycle électoral, et plus particulièrement de la période préélectorale jusqu'à la fin du traitement des résultats²⁴ «. Il est courant d'inclure un élément subjectif et un élément objectif dans l'exigence d'indépendance des institutions et des agents publics. Cela signifie que la composition, la nomination et les procédures des OGE doivent garantir l'indépendance et la perception de l'indépendance de l'OGE pour les électeurs et les candidats.

48. Pour cette raison, de nombreux pays ont eu recours à la création de commissions électorales en tant qu'organes indépendants chargés de la gestion et du contrôle du processus électoral. La composition de ces organes peut inclure des personnes désignées par les partis politiques représentés de manière égale, à condition que cette égalité puisse être interprétée de manière stricte ou proportionnelle - en d'autres termes, en tenant compte ou non des forces électorales relatives des partis sur la base des élections précédentes ou de la représentation actuelle dans les organes élus.²⁵ Le Code de bonne conduite en matière électorale suggère, en règle générale, que les commissions électorales centrales permanentes comprennent au moins un membre du pouvoir judiciaire et des représentants des partis déjà présents au Parlement ou ayant obtenu au moins un pourcentage donné des voix.²⁶

49. La composition des commissions électorales et des bureaux de vote en Serbie, tant dans leur composition permanente que dans leur composition élargie en période électorale, est le résultat d'une nomination politique (articles 17-40 LEMP).

50. La CER, dans sa composition permanente, comprend 17 membres et un nombre égal de membres suppléants (article 17 de la LEMP). Tous les membres et membres suppléants sont nommés par l'Assemblée nationale. Le mandat des membres et des membres suppléants de la CER coïncide avec celui de l'Assemblée nationale et prend fin avec la convocation d'une nouvelle Assemblée nationale après des élections générales.

51. Dans un certain nombre d'Etats, plusieurs lacunes dans le fonctionnement des commissions électorales ont été détectées lorsque leur composition était fortement politisée. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a déclaré que « les commissions électorales multipartites (...) ne semblent pas être la meilleure solution. Lorsqu'on opte pour elles, il faut garantir l'équilibre politique de leur composition et la transparence de leur fonctionnement tout au long du processus électoral ²⁷ ». Cette recommandation de garanties d'équilibre politique et de transparence reste applicable à la République de Serbie.

52. En outre, le nombre élevé de membres au sein du CER peut entraîner certaines difficultés dans son travail, car la prise de décision est prolongée en raison de longues discussions entre un grand nombre de membres du CER, ce qui peut conduire à l'incapacité de parvenir à un consensus, à un manque de collégialité ou à des sessions inefficaces dans le cas où tous les membres ont légitimement la parole pour exprimer leurs points de vue. Les OGE doivent prendre toutes les décisions pendant les élections de manière rapide et décisive. Selon l'article 18, les membres et les membres suppléants de la CER sont nommés sur proposition des groupes

²³ Voir [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice II.3.1.a et b.

²⁴ Commission de Venise, [CDL-AD \(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, para. 68.

²⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, para. 75.

²⁶ Voir [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice II.3.1.d et para. 75-76.

²⁷ APCE, Résolution 1897 (2012) Assurer une plus grande démocratie dans les élections, para. 8.2.1.

parlementaires proportionnellement à leur représentation à l'Assemblée nationale. A titre de garantie, aucun groupe parlementaire ne peut nommer plus de la moitié des membres de la CER. Si un groupe parlementaire dispose de plus de la moitié du nombre total de députés, ce groupe désigne le président et sept membres de la CER dans sa commission permanente, et de même pour les membres suppléants. Un parti majoritaire au parlement ne peut pas nommer la majorité des membres de la CER (8 sur 17), ce qui est positif pour l'apparence d'indépendance. Cependant, la CER reflétera toujours largement la représentation proportionnelle des groupes de partis au Parlement. Il est important de noter que l'utilisation des groupes de partis (factions) comme critère peut ne pas être un reflet exact de la distinction entre la majorité gouvernementale et l'opposition. L'importante garantie de l'article 17 contre la nomination d'une majorité de membres par un groupe de partis ne tient pas compte de la coopération et des alliances entre les groupes de partis, par exemple en formant un gouvernement de coalition. Par conséquent, la garantie actuelle n'empêche pas une coalition formelle ou informelle de partis de nommer une majorité de membres de la CER. En outre, un modèle qui repose uniquement sur la représentation politique au sein des OGE risque d'être politisé, même lorsque la représentation est équilibrée entre la coalition gouvernementale et l'opposition.²⁸

53. Les missions d'observation électorale ont souligné que la composition des organes de l'administration électorale en Serbie pouvait conduire à une politisation excessive au détriment de leur neutralité, remettant ainsi en cause leur indépendance et leur impartialité.²⁹ La confiance dans le travail de l'administration électorale parmi les représentants des partis politiques et des ONG est restée inégale en raison de la domination perçue du parti au pouvoir.³⁰ Dans ses avis sur la loi régissant les référendums, la Commission de Venise a récemment recommandé que la composition de la CER soit réformée pour inclure des experts indépendants.³¹ Elle a recommandé «d'envisager une réforme plus large et à long terme de la composition de l'administration électorale qui serait applicable après le prochain référendum constitutionnel et les prochaines élections.»³² Dans leur avis conjoint de 2009, la Commission de Venise et le BIDDH avaient examiné un projet de proposition des autorités électorales de Serbie visant à établir une Commission électorale d'État en tant qu'organe autonome et indépendant, avec neuf membres permanents proposés par des experts de différentes institutions et par des ONG et nommés pour sept ans par l'Assemblée nationale.³³ La Commission de Venise et le BIDDH ont accueilli ces propositions comme des améliorations positives pour l'indépendance et le professionnalisme de l'administration électorale en Serbie, mais elles n'ont pas été adoptées par le Parlement.

54. La CER est une institution clé pour le déroulement légal des élections, et plusieurs de ses pouvoirs énumérés à l'article 24 sont de nature juridique, par exemple décider des plaintes électorales. La CER ne dispose pas d'un secrétariat permanent distinct, mais s'appuie sur l'assistance technique du personnel et des services de l'Assemblée nationale. Bien que la CER puisse bénéficier, dans une certaine mesure, de l'expertise juridique de certains de ses membres, la capacité de son secrétariat et le modèle actuel de nomination politique ne confèrent pas à la CER une autorité professionnelle.

55. Différentes mesures pourraient être prises pour renforcer l'indépendance de la CER. Une solution possible est de dépolitiser à la fois le processus de nomination et la composition de la

²⁸ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)023](#), Rapport sur la loi électorale et l'administration électorale en Europe, paras. 27-28.

²⁹ Rapport d'observation électorale de l'APCE sur l'élection présidentielle en Serbie (2 avril 2017), para. 19.

³⁰ 2022 [Rapport final](#) du BIDDH, élections présidentielles et élections parlementaires anticipées, page 8.

³¹ [CDL-AD\(2021\)033](#), para. 38, 40 et 42 ; [CDL-AD\(2021\)052](#), paragraphe 23.

³² Voir [CDL-AD\(2021\)052](#), paragraphe 23.

³³ Voir [CDL-AD\(2009\)039](#), paragraphes 23-24.

CER en incluant des membres issus d'institutions apolitiques qui sont perçues comme neutres. Cela peut également avoir l'avantage d'améliorer le professionnalisme de la CER, qui n'est pas garanti par le modèle actuel, par exemple, si un ou plusieurs membres sont des juges (comme le suggère le Code de bonne conduite en matière électorale). Selon l'article 16, les membres de la CER doivent être titulaires d'un diplôme de droit de l'enseignement supérieur, mais cela ne suffit pas à garantir une expertise et des compétences professionnelles en matière d'administration électorale. Une autre solution consiste à détacher la nomination de la CER des mandats parlementaires et/ou à échelonner les nominations afin que tous les membres ne soient pas nommés au cours d'un même mandat parlementaire (au cas où des changements seraient apportés aux compositions entièrement politiques nommées par le Parlement). Il est également possible d'empêcher la politisation en exigeant une majorité qualifiée pour adopter certaines décisions,³⁴ qui, dans les lois actuelles, sont prises à la majorité de tous les membres nommés (voir article 12).

56. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent donc, dans le cadre d'un réexamen de la composition de la CER, de renforcer l'expérience et l'expertise professionnelles de ses membres, l'équilibre entre les partis soutenant le gouvernement et l'opposition, et l'inclusion éventuelle de membres indépendants qui ne sont pas directement nommés par les partis ou dont la nomination nécessite un large consensus.

57. Il existe deux niveaux d'OGE dans le cadre de la CER : les commissions électorales locales et les bureaux de vote. Les LEC, nouvellement introduites comme commissions de niveau intermédiaire pour la conduite des élections parlementaires et présidentielles, sont également réglementées par la loi sur les élections locales. Les règles de nomination et de composition semblent refléter grosso modo celles de la CER,³⁵ y compris l'interdiction pour le groupe d'un conseiller de nommer plus de la moitié des membres et des membres adjoints de la commission électorale dans sa composition permanente (article 20 de la LLE). La Commission de Venise et le BIDDH recommandent, si des changements sont apportés à la nomination et à la composition de la CER, que des changements similaires soient envisagés pour les LEC.

58. Une caractéristique spécifique des OGE en Serbie est qu'ils fonctionnent dans une composition « permanente » en dehors du processus électoral et dans une composition « élargie » pour la période électorale. Pour les élections, la composition des commissions est élargie pour inclure des membres nommés par les partis politiques qui ont enregistré des listes de candidats pour participer aux élections (voir l'article 10 de la loi sur l'élection des membres du Parlement et l'article 12 de la loi sur les élections locales). L'idée derrière ces compositions élargies est d'offrir la possibilité d'un contrôle du processus électoral par les sujets politiques en lice pour les élections, mais aussi de fournir un niveau de responsabilité partagée dans la gestion du processus.

59. La taille des OGE, pendant la période de campagne, dépend en partie du nombre de candidats aux élections, qui peut être considérable. Les règles de nomination des membres des organes d'administration des élections dans le cadre de la composition élargie sont également assez compliquées, et l'existence de deux types différents de composition des organes d'administration des élections complique leur réglementation (par exemple, une confusion possible en termes de quorum) et leur travail (le processus de recherche du consensus, la collégialité). En outre, l'utilisation de la composition élargie introduit un coût supplémentaire et peut poser des défis à la transparence du processus du jour de l'élection (par exemple, en cas de surpopulation dans les locaux de vote des CEL). La Commission de Venise et le BIDDH recommandent, dans le cadre d'une réforme de la législation électorale, de revoir la justification et les modalités de fonctionnement de la composition élargie. A minima, il pourrait être envisagé

³⁴ Voir [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, Rapport explicatif, paragraphe 80.

³⁵ Voir [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, Rapport explicatif, paragraphe 82.

que les partis politiques déjà présents dans les compositions permanentes (les partis parlementaires) n'aient pas à être également présents dans les formations élargies. Il convient toutefois de noter que les compositions élargies sont le seul moyen pour les candidats d'observer et de superviser le processus électoral, car la législation électorale en Serbie ne prévoit pas la possibilité de mandataires ou d'observateurs des partis. Par conséquent, toute modification du système de composition élargie des organes d'administration des élections doit tenir compte de l'une des principales idées à l'origine de leur existence, à savoir la possibilité d'observer et de superviser le processus électoral sans entrave.

60. En vertu de la loi (article 22 de la LEMP), à la suite du processus d'enregistrement des candidats, la composition permanente de la CER reçoit les nominations pour sa propre composition élargie, ce qui peut ne pas garantir une prise de décision suffisamment impartiale. Selon l'article 23, la décision de nomination ou de refus de nomination du membre du CER dans la composition élargie est soumise au CER. Ainsi, les décideurs révisent leur propre décision, ce qui ne permet pas un recours juridique impartial et efficace. Ce mécanisme doit être reconsidéré afin de permettre une révision impartiale et indépendante des décisions prises par la CER.

61. Le LEMP contient certaines règles générales communes à tous les OGE. Parmi celles-ci, nous trouvons deux règles importantes visant à protéger les membres des OGE des manipulations politiques. L'article 13 interdit la nomination de députés ou de candidats députés à ces postes. Les articles 14 et 15 réglementent la cessation des fonctions des membres d'un OGE. Les motifs de révocation énumérés ne semblent pas permettre à l'Assemblée nationale de disposer d'un pouvoir discrétionnaire en tant qu'organe de nomination, ce qui est une condition de départ importante pour la sécurité du mandat.

62. L'exigence générale d'équilibre entre les sexes dans les OGE (article 11.1 de la LEMP) est formulée de manière générale et donc déclaratoire, ce qui ne fournit pas suffisamment de clarté sur la manière de mettre en œuvre la norme. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de la rendre plus précise en prescrivant un ensemble clair de mesures, garantissant ainsi l'application effective de la norme. En outre, la loi pourrait obliger le CER à rendre compte de la mise en œuvre de la norme en accumulant et en publiant les informations relatives à la ventilation par sexe sur son site web, tant pour les commissions permanentes que pour les commissions élargies.

63. Selon l'article 38.2 de la LEMP, un membre ou un membre adjoint de la composition permanente au sein du BP organisé dans les établissements pénitentiaires est nommé par la CER sur proposition du ministère de la Justice. Cela peut entraver l'indépendance du bureau de vote, car le ministre pourrait proposer des membres fidèles au parti politique dont il est issu. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent que, bien que le ministère de la Justice soit consulté avant la nomination des membres du bureau de vote, ces nominations ne devraient pas s'écarter du mécanisme de nomination des autres BP.

64. L'article 14.6 de la LEMP prévoit la possibilité pour les membres des OGE de poursuivre leur travail même après une incarcération pour crime si la durée de l'emprisonnement est inférieure à six mois. Comme la condition préalable à la participation au travail des autorités électorales centrales est un haut niveau d'éthique, cela peut avoir un fort impact négatif sur la confiance dans les OGE. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent d'étendre l'exclusion des CER et des LEC quelle que soit la durée de l'emprisonnement si celui-ci coïncide avec le mandat du membre de l'OGE.

2. Fonctionnement des commissions électorales et des bureaux de vote

65. Les rapports de la mission d'observation des élections de 2022 ont indiqué que certains membres de la CER ont noté que tous les documents de base nécessaires à des discussions significatives n'étaient pas partagés à temps avant les sessions. Certains membres de la CER nommés par les partis d'opposition ont affirmé qu'il y avait un manque de communication interne au sein de la commission. Certains LEC ont affirmé avoir reçu tardivement des informations de la CER sur certaines questions, notamment sur la formation des membres des bureaux de vote.³⁶

66. La Commission de Venise et le BIDDH ont déjà souligné dans leurs recommandations précédentes concernant la législation électorale serbe que « tous les membres des commissions électorales devraient se voir garantir la possibilité de participer pleinement à l'administration de l'élection. Ces garanties sont particulièrement importantes pour les membres nommés dans la composition élargie de la CER et des BP. Afin de fournir de telles garanties, tous les membres doivent être informés en temps utile des sessions, avoir un accès complet à la documentation électorale et être invités à assister et à participer sur une base égale à toutes les sessions ». Bien que ces garanties soient prévues par le règlement intérieur de la CER, on pourrait considérer que les principes de l'accès en temps opportun aux sessions et aux documents pour tous les membres de la CER sont également prévus par la loi.³⁷ A cet égard, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent d'inclure dans la loi des garanties précises des droits des membres des commissions électorales.

67. La loi stipule que le CER a la responsabilité de développer des programmes de formation et d'organiser des formations pour les membres et les membres adjoints des OGE de niveau inférieur. Elle recommande également que, lors de la proposition d'un candidat au poste de président et de vice-président du BP, la préférence soit donnée à une personne ayant suivi une formation et ayant une expérience dans la conduite d'élections.

68. Le rapport final de la mission d'observation électorale du BIDDH pour les élections de 2022 a fait état des préoccupations de certains acteurs électoraux concernant l'usage excessif de l'autorité par le président de la CER, notamment dans la prise de décision et dans leur travail normatif.³⁸ Une analyse des raisons nécessitant (ou conduisant à) une prise de décision unilatérale par le président de la CER pourrait être menée pour évaluer si des modifications doivent être apportées au processus décisionnel de la CER.

69. La loi doit être complétée par des sanctions dissuasives en cas de faute, de manquement et d'abus de pouvoir de la part des membres de l'OGE, ainsi que par les principes d'attribution de la responsabilité en cas de faute ou de performance déficiente de l'OGE en tant qu'entité. L'organe de contrôle responsable doit être déterminé sans porter atteinte à l'indépendance des organes d'administration des élections. La mise en œuvre rapide et efficace des normes doit être assurée.

70. Les rapports des missions internationales d'observation électorale ont soulevé des inquiétudes quant à la capacité technique des LEC à assumer leurs nouvelles responsabilités, telles que l'audit post-électoral du matériel électoral et la formation des BP.³⁹ Les observateurs

³⁶ Rapport final du BIDDH 2022, élections présidentielles et législatives anticipées, page 9 et APCE, Rapport d'observation des élections législatives et présidentielles anticipées en Serbie (3 avril 2022), para. 16.

³⁷ Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2006\)013](#), Recommandations conjointes sur les lois relatives aux élections parlementaires, présidentielles et locales, et sur l'administration électorale en République de Serbie, paragraphe 21.

³⁸ 2022 Rapport final du BIDDH, élections présidentielles et élections parlementaires anticipées.

³⁹ APCE, Rapport d'observation des élections législatives et présidentielles anticipées en Serbie (3 avril 2022), paragraphe 16. 16

ont noté l'absence d'une approche uniforme de la part des LEC dans le traitement des divergences et la correction des protocoles.⁴⁰ Il est à noter que la participation aux sessions de formation n'est pas obligatoire pour les membres des BP. La qualité des sessions de formation était variable, certains formateurs n'offrant pas suffisamment de possibilités de poser des questions et d'obtenir des clarifications complètes.⁴¹ La compréhension insuffisante des procédures par les bureaux de vote semble avoir entraîné une mise en œuvre incohérente d'importantes mesures de protection liées à l'intégrité du processus et au secret du vote. Dans certains cas, dans leur effort pour accélérer le décompte des voix, les bureaux de vote ont omis des étapes procédurales importantes mises en place pour préserver l'intégrité du processus de décompte des voix.⁴²

71. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent que la formation des membres de la LEC et du BP soit renforcée, en particulier pendant les périodes électorales, afin de permettre aux membres du BP, et notamment ceux de composition élargie, de remplir leurs fonctions de manière adéquate. Tous les membres des bureaux de vote, y compris ceux de composition élargie, devraient recevoir une formation opportune, efficace et uniforme sur les procédures du jour de l'élection, et il pourrait être envisagé que des cours de formation ou de remise à niveau soient obligatoires pour tous les membres nommés du BP. Des exercices pratiques, portant notamment sur le secret du vote, l'ordre des procédures de dépouillement et l'établissement des protocoles de résultats, pourraient être envisagés.

C. Campagne électorale

1. Accès aux médias

72. L'égalité des chances en matière d'accès aux médias pendant les campagnes électorales a été reconnue comme l'un des principes les plus importants pour garantir des élections libres et équitables.⁴³ L'absence d'égalité des chances pour les candidats aux élections en ce qui concerne leurs possibilités d'accès aux médias est un sujet de grande préoccupation en République de Serbie. Ce problème a différentes causes, dont certaines sont liées à la structure de la propriété des médias et à la dépendance de ces derniers à l'égard des financements publics et de la publicité privée, et d'autres sont plus directement liées aux règles régissant la couverture des campagnes électorales.

73. Le premier type de question ne relève pas de la législation électorale. Toutefois, les autorités devraient envisager d'adopter une législation visant à garantir la transparence de la propriété des médias et à prévoir des critères objectifs concernant la distribution des ressources publiques aux médias privés, non seulement par le biais de subventions mais aussi de la publicité institutionnelle. Des mesures doivent être introduites pour permettre un accès sans entrave des médias au marché de la publicité et une liberté totale de générer des revenus par le biais de contrats de publicité commerciale avec des entités privées.

74. Le deuxième type de problème est directement lié à la couverture médiatique de la campagne. A cet égard, deux problèmes principaux ont été mis en évidence dans les récents rapports des missions d'observation électorale : la couverture médiatique du président sortant et

⁴⁰ 2022 Rapport final du BIDDH, élections présidentielles et élections parlementaires anticipées.

⁴¹ APCE, Rapport d'observation des élections législatives et présidentielles anticipées en Serbie (3 avril 2022), paragraphe 18. 18

⁴² APCE, Rapport d'observation des élections législatives et présidentielles anticipées en Serbie (3 avril 2022), para. 50.

⁴³ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD (2002) 23 révisé, paragraphe 18 et suivants. 18 et suivants.

des autres fonctionnaires qui sont également candidats ;⁴⁴ et les problèmes liés à la supervision et au contrôle du respect de la législation.⁴⁵

a. Couverture médiatique du président en exercice et des autres fonctionnaires qui sont également candidats

75. Comme le souligne le rapport 2020 de la Commission de Venise sur la loi électorale et l'administration électorale en Europe, « les élections démocratiques dépendent largement de la capacité et de la volonté des médias de travailler de manière impartiale et professionnelle pendant les campagnes électorales. L'incapacité des médias à fournir des informations impartiales sur les campagnes électorales et les candidats reste l'un des problèmes les plus fréquents lors des élections. Dans un certain nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe, contrairement à la loi et aux autres réglementations, les médias n'assurent ni quantitativement ni qualitativement une couverture équilibrée des partis et des candidats⁴⁶ ».

76. En République de Serbie, la loi oblige tous les diffuseurs publics à fournir des informations sur les candidats de manière non discriminatoire et objective. Les médias de service public doivent assurer une couverture égale de tous les candidats et leur accorder un temps d'antenne égal pour présenter leur programme. Comme l'ont rapporté l'Assemblée parlementaire et la mission d'observation des élections du BIDDH, les radiodiffuseurs publics ont couvert les activités de campagne de tous les candidats aux élections, conformément à la loi, et leur ont donné accès à des programmes électoraux spéciaux.⁴⁷

77. Toutefois, il a été souligné que les activités des candidats sortants et des partis au pouvoir bénéficient généralement d'une couverture étendue, non critique et, parfois, promotionnelle dans les médias publics et privés affiliés au gouvernement. Les médias privés influents ayant une couverture nationale ont axé leur couverture de l'actualité sur les fonctionnaires de l'État, dont beaucoup se présentent comme candidats, et ont souvent fait la promotion de projets gouvernementaux en période de campagne.⁴⁸ En outre, la période de campagne électorale est très courte et commence avec l'enregistrement des candidats et des listes de candidats, les listes de candidats étant enregistrées trois semaines avant les élections. La brièveté de la période de campagne est due à une période relativement courte entre la convocation des élections et le jour du scrutin (par exemple, selon la loi, au moins 30 jours avant les élections présidentielles et au moins 45 jours avant les élections parlementaires, ce qui était le cas pour les élections présidentielles et parlementaires d'avril 2022). Cela peut donner des avantages injustes aux partis politiques au gouvernement, car leur présence en tant que ministres ou autres titulaires dans les médias peut conduire à une campagne déguisée déséquilibrée.

78. Il ne sert pas à grand-chose que la loi exige une couverture non discriminatoire des activités électorales de tous les concurrents si, dans le même temps, l'avantage du gouvernement est disproportionné en ce qui concerne les informations qui ne sont pas directement liées aux élections. En réalité, dans une large mesure, il ne s'agit pas d'un problème de législation mais de mise en œuvre. La couverture médiatique non critique et parfois extensive des fonctionnaires qui sont également candidats n'est pas totalement conforme au cadre réglementaire qui interdit

⁴⁴ APCE, Rapport d'observation des élections législatives et présidentielles anticipées en Serbie (3 avril 2022), paragraphes 40, 41.

⁴⁵ APCE, Rapport d'observation des élections législatives et présidentielles anticipées en Serbie (3 avril 2022), para. 43.

⁴⁶ Commission de Venise, Rapport sur le droit électorale et l'administration électorale en Europe : étude de synthèse sur les défis récurrents et les questions problématiques ([CDL-AD\(2020\)023](#)), para. 172.

⁴⁷ APCE, Rapport d'observation des élections législatives et présidentielles anticipées en Serbie (3 avril 2022), para. 40.

⁴⁸ APCE, Rapport d'observation des élections législatives et présidentielles anticipées en Serbie (3 avril 2022), para. 41.

aux médias publics d'accorder un statut privilégié à ces fonctionnaires.⁴⁹ Cependant, il ne semble pas y avoir de réaction adéquate des organes de contrôle pour prévenir ou faire cesser ces infractions.

79. Afin d'éviter un traitement partial des informations qui ne sont pas directement liées aux élections, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent de renforcer les mandats des organes de contrôle pour permettre l'application des règles de la campagne, prévenir les violations de la couverture, ainsi que de donner aux organes de contrôle la possibilité d'élaborer des codes de bonne pratique pour les médias en période électorale. Dans ces codes, sans préjudice de la liberté d'information dont doivent jouir les médias, il convient d'établir une obligation d'offrir des informations de manière équilibrée, en compensant la présence des membres du gouvernement découlant de leur activité officielle, par une plus grande visibilité des différentes opinions politiques, qui inclut notamment les représentants de l'opposition.

2. Mécanismes de surveillance des médias

80. Comme le notent les rapports d'observation électorale, l'existence de trois organes compétents dans ce domaine peut entraîner un chevauchement des mandats et des dysfonctionnements.

81. Tout d'abord, l'Autorité de régulation des médias électroniques (REM) est chargée de superviser les médias audiovisuels et de statuer sur les plaintes liées aux médias. Cependant, selon les rapports de la mission d'observation des élections d'avril 2022, cet organe est resté globalement passif dans la régulation de la conduite des médias pendant la campagne et n'a pas réussi à s'attaquer à la question critique de la couverture des représentants de l'État⁵⁰.

82. Deuxièmement, reflétant les inquiétudes concernant l'impartialité du REM, en octobre 2021, une Autorité de supervision temporaire pour la surveillance des médias pendant la campagne électorale (TSA) a été mise en place par le gouvernement pour contrôler le respect par les médias des règles de campagne uniquement pour le cycle électorale d'avril 2022. Sur les 12 membres de la TSA, six ont été proposés par le REM et six par divers partis d'opposition. Malheureusement, le fonctionnement de cet organe a été entravé par des conflits internes, et son efficacité a été remise en question par l'absence de pouvoirs d'exécution.⁵¹ Cette institution est largement perçue comme une expérience ratée qui n'a pas contribué à une surveillance efficace des médias.

83. Troisièmement, outre ces deux organes, il existe également, au sein du Parlement, le Conseil de surveillance de la campagne électorale (ECOB), composé de membres nommés par les groupes parlementaires. Cet organe peut émettre des avertissements et engager des procédures par le biais du REM. Le cadre juridique régissant sa formation et son mandat est vague et doit être révisé afin de garantir la clarté quant à la date limite de sa création, la répartition des tâches avec d'autres entités, ainsi que la portée et les mécanismes de réalisation des mandats. Si, lors des élections d'avril 2022, l'ECOB a pris en compte certaines notifications d'ONG et les conclusions de l'observation des médias par le REM, il n'a engagé aucune procédure auprès des autorités compétentes pour remédier à d'éventuelles violations.

84. La multiplication des organes, pas toujours dotés des moyens nécessaires pour assurer la mise en œuvre de la loi, n'a pas conduit à une plus grande efficacité du contrôle. La lenteur de

⁴⁹ APCE, Rapport d'observation des élections législatives et présidentielles anticipées en Serbie (3 avril 2022), para. 40.

⁵⁰ APCE, Rapport d'observation des élections législatives et présidentielles anticipées en Serbie (3 avril 2022), para. 43.

⁵¹ APCE, Rapport d'observation des élections législatives et présidentielles anticipées en Serbie (3 avril 2022), para. 43.

la procédure de sanction de l'OI est un autre problème qui nuit à la rapidité du recours. Le délai minimum pour statuer sur une plainte est de 21 jours en raison des procédures légales obligatoires à respecter par le Conseil du REM.

85. En ce qui concerne les mécanismes de surveillance et de contrôle des médias pendant les campagnes, plusieurs domaines de préoccupation peuvent être améliorés : l'indépendance du REM devrait être renforcée, et ses responsabilités pendant la période de campagne devraient être explicitement définies par la loi et étendues à tous les aspects de la couverture médiatique des élections. Le REM devrait être mieux placé pour agir de sa propre initiative, notamment par des actions opportunes basées sur un contrôle systématique de la couverture des élections et sur le respect des réglementations établies. Ceci conduit aux recommandations suivantes :

(1) Le champ d'action et les compétences des différents organes de contrôle et de surveillance doivent être clarifiés par les textes réglementaires, notamment en ce qui concerne l'ECOB.

(2) Les textes législatifs devraient offrir des critères clairs et objectifs pour les décisions relatives à la sélection des médias à surveiller. Si le REM doit inclure tous les médias pertinents dans l'échantillon de surveillance, y compris tous les médias ayant une couverture nationale, l'un des principaux critères doit être la taille de l'audience des chaînes.

(3) La méthodologie de suivi doit être clairement déterminée dans un processus transparent par le MER après consultation des parties prenantes. Le suivi doit être basé sur des paramètres quantitatifs et qualitatifs. Il serait bénéfique que le suivi comprenne également la couverture des femmes candidates et la participation politique des femmes.⁵²

(4) En ce qui concerne son champ d'application, le contrôle ne doit pas se concentrer uniquement sur les émissions électorales (informations sur la campagne, interviews et débats) mais s'étendre également aux informations sur les fonctionnaires de l'État.

(5) Les mesures de surveillance et de sanction ex post doivent être combinées avec des mesures de prévention et d'autorégulation fondées sur l'élaboration de codes de conduite.

(6) Les procédures de sanction pendant la période électorale doivent être beaucoup plus rationalisées sans préjudice des garanties pour les personnes et les organisations qui peuvent être affectées.

3. Désinformation

86. Les campagnes électorales ont été profondément transformées ces dernières années en fonction des progrès de la société numérique, et il existe une prise de conscience généralisée du fait que leur réglementation devient obsolète pour faire face à de nouvelles situations, telles que la diffusion massive de fausses informations (désinformation) et l'utilisation de l'analyse des « big data » à des fins électorales qui mettent en péril le droit des électeurs à accéder à des informations pertinentes et à faire un choix éclairé. Lorsque la désinformation cible le déroulement des élections et l'intégrité des institutions démocratiques, elle peut également avoir un impact sur la confiance et, en définitive, sur l'intégrité du processus électoral.

87. La Serbie est l'un des pays exposés à ce défi. Lors des récentes élections, des allégations crédibles ont été formulées concernant le fonctionnement de groupes organisés sur les réseaux sociaux, actifs dans la promotion des politiques du parti au pouvoir et le discrédit de l'opposition, notamment par la diffusion de désinformations.⁵³

⁵² Voir BIDDH, [Recueil de bonnes pratiques pour faire progresser la participation politique des femmes dans la région de l'OSCE](#) (2016), p. 59 et 65-66.

⁵³ APCE, Rapport d'observation des élections législatives et présidentielles anticipées en Serbie (3 avril 2022), para. 33.

88. En République de Serbie, il n'existe pas de législation spécifique sur la campagne électorale dans les médias sociaux ou sur Internet. Les limites générales à la liberté d'expression sont fixées à l'article 146.2 de la LEMP : « Si un participant à la campagne électorale, par son comportement, appelle à la violence, répand la haine nationale, religieuse ou raciale ou incite à l'inégalité entre les sexes, le conseil de surveillance doit sans délai engager une procédure devant les autorités compétentes de l'État ».

89. La réglementation de la désinformation doit être abordée, mais les législateurs doivent être extrêmement prudents et éviter les réponses simplistes qui pourraient conduire à un recul des libertés essentielles dans une société démocratique. Le rapport de 2019 de la Commission de Venise sur les technologies numériques et les élections met en garde contre le fait qu'une intervention excessive de l'État peut avoir pour conséquence de saper les droits mêmes qu'elle est censée protéger.⁵⁴ Cette préoccupation se retrouve également dans la déclaration conjointe de 2017 des représentants des mécanismes internationaux de promotion de la liberté d'expression, qui note que « les interdictions générales de diffusion d'informations fondées sur des idées vagues et ambiguës, notamment les « fausses nouvelles » ou les « informations non objectives », sont incompatibles avec les normes internationales relatives aux restrictions de la liberté d'expression⁵⁵ ».

90. Dans sa Résolution 2254 (2019) sur la liberté des médias comme condition d'élections démocratiques, l'APCE a appelé les États membres à mettre en œuvre des stratégies efficaces pour protéger le processus électoral de la désinformation et de la propagande induite par le biais des médias sociaux, proposant, entre autres mesures, « des cadres réglementaires spécifiques pour les contenus Internet en période électorale et inclure dans ces cadres des dispositions sur la transparence en ce qui concerne les contenus sponsorisés publiés sur les médias sociaux, afin que le public puisse connaître la source qui finance la publicité électorale ou toute autre information ou opinion⁵⁶ ». Ces dernières années, les États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que l'UE, ont adopté différentes approches réglementaires pour équilibrer la liberté d'expression et la prévention efficace de la désinformation en général et des processus électoraux en particulier, allant de la criminalisation à l'imposition d'obligations d'exécution aux plateformes de médias sociaux.⁵⁸ Une attention particulière doit être portée à la définition de la désinformation afin que le champ d'application de la réglementation n'interfère pas de manière disproportionnée avec la liberté d'expression.

91. En ce qui concerne la réglementation des communications en ligne strictement axées sur les périodes électorales, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent de garantir la transparence de toutes les communications en ligne liées aux élections (c'est-à-dire d'identifier la source des messages ou des publicités en ligne, de lutter contre les fausses attributions et les images truquées) et, parallèlement, de veiller à ce que le coût de ces activités soit pris en compte aux fins de l'application de la réglementation sur le financement politique. Afin de prévenir et de contrôler les campagnes parallèles et non transparentes (dark ads et dark posts), cette

⁵⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)016](#), Rapport sur les technologies numériques et les élections, p. 35.

⁵⁵ Rapporteur spécial de l'ONU sur la liberté d'opinion et d'expression, représentant de l'OSCE sur la liberté des médias, rapporteur spécial de l'OEA sur la liberté d'expression, rapporteur spécial de la CADHP sur la liberté d'expression et l'accès à l'information : Déclaration conjointe sur la liberté d'expression et les « fake news », la désinformation et la propagande (2017), § 2.a.

⁵⁶ APCE, Résolution 2254 (2019)1, La liberté des médias, condition d'élections démocratiques, para. 9.2.

⁵⁷ Sur la transparence du soutien aux campagnes, du financement et des dépenses électorales, voir la recommandation [CM/Rec\(2022\)12](#) du Comité des ministres aux États membres sur la communication électorale et la couverture médiatique des campagnes électorales, annexe, 3.

⁵⁸ Voir Ó Fathaigh, R. & Helberger, N. & Appelmann, N. (2021). Les périls de la définition juridique de la désinformation. *Internet Policy Review*, 10(4). <https://doi.org/10.14763/2021.4.1584>.

réglementation devrait prendre en compte les activités de communication payantes menées par des tiers.

4. Financement des campagnes électorales

92. Le financement des campagnes électorales est principalement réglementé par la loi sur le financement des activités politiques (LFPA) et la loi de 2019 sur la prévention de la corruption (modifiée en dernier lieu en 2022), complétées par les règlements de l'Agence pour la prévention de la corruption (APC). La loi sur le financement des activités politiques adoptée en février 2022 répond à plusieurs recommandations précédentes répétées, telles que l'abaissement des plafonds de dons, l'introduction de rapports intermédiaires sur les dons et les dépenses et l'établissement de plafonds pour les frais d'adhésion aux partis politiques et les prêts. Toutefois, certaines recommandations antérieures de la Commission de Venise et du BIDDH n'ont toujours pas été prises en compte, notamment celles relatives à l'amélioration du mécanisme de contrôle et à l'introduction d'un plafond de dépenses de campagne. La Commission de Venise et le BIDDH réitèrent ces recommandations. Les lacunes qui subsistent et la mise en œuvre limitée diminuent la transparence et l'efficacité du cadre de financement des campagnes, comme l'ont souligné les observateurs électoraux à l'occasion des élections de 2022. De nombreux interlocuteurs ont fait part de leur méfiance quant à l'efficacité du système réglementaire tel qu'il est actuellement mis en œuvre.⁵⁹

a. Financement privé des listes et candidats

93. L'article 10 de la LFPA limite la valeur maximale des dons de sources privées (personnes physiques et morales) à 10 et 30 salaires mensuels moyens, respectivement ; ces montants sont doublés les années d'élection, quel que soit le nombre de concours. Le financement privé autorisé par la loi comprend les cotisations des membres, les dons des personnes physiques et morales, les crédits et les prêts, les héritages, les legs et les revenus des biens propres des entités. Bien que le montant autorisé pour les personnes morales ait été considérablement réduit lors de la dernière réforme, passant de 200 à 30 salaires mensuels nets, il reste assez élevé, surtout les années d'élection où la limite est doublée. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent d'abaisser le plafond des dons des personnes morales, conformément aux limites fixées dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe.

L'article 9 de la LFPA définit les dons privés comme « un montant pécuniaire, autre que les cotisations, qu'une personne physique ou morale donne volontairement à une entité politique, un cadeau, ainsi que les services fournis sans compensation ou dans des conditions s'écartant des conditions du marché ». L'article 7 de la LFPA détermine que les sources privées que les partis politiques peuvent utiliser pour le financement de leurs activités politiques comprennent « les cotisations, les dons, les héritages et les revenus de la propriété », tandis que les partis politiques peuvent acquérir des biens (article 11 de la LFPA) par le biais d'achats, d'héritages et de legs. Le BIDDH et la Commission de Venise recommandent donc d'aligner les dispositions de l'article 9 de la LFPA sur les dispositions des articles 7 et 11 afin de réglementer directement la donation de biens immobiliers pour éviter les interprétations formalistes limitant la divulgation de l'acquisition de biens auprès d'entités privées et de particuliers et pour garantir le respect des exigences de transparence et de responsabilité, conformément aux bonnes pratiques internationales.⁶⁰

94. Il est également recommandé de réexaminer le concept de dons en nature au titre de l'article 9 de la LFPA afin de garantir une distinction claire entre les dons de services et l'expression des

⁵⁹ APCE, Rapport d'observation des élections législatives et présidentielles anticipées en Serbie (3 avril 2022), para. 34.

⁶⁰ Voir Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, 2e édition, para. 216, 260.

activités politiques des individus plutôt que les contributions politiques. Conformément aux bonnes pratiques internationales, cette distinction doit être établie en évaluant si les actions seraient qualifiées de services dans le cadre de la conduite normale des affaires.⁶¹ Si le contributeur a régulièrement droit à une compensation pour des services identiques fournis à d'autres clients, ou si les bénéficiaires sont obligés de fournir une compensation pour ces services, les contributions sont considérées comme des dons en nature, qui doivent être comptabilisés à leur valeur marchande et figurer dans les rapports de financement de la campagne. Si aucune compensation de ce type n'est due au prestataire de services dans l'exercice normal de ses activités, la prestation de services doit être considérée comme une activité politique individuelle.

b. Limites des dépenses

95. Il n'existe pas de plafond pour les dépenses de campagne provenant de sources privées (article 22), contrairement aux sources publiques (article 21). L'article 23 interdit certains types de dépenses de campagne mais n'introduit pas de limite.

96. Le rapport d'observation des élections de 2022 mentionnait d'importantes disparités financières entre les candidats et les partis comme l'une des causes d'un terrain de jeu inégal, favorisant les sortants. Les disparités flagrantes dans le financement des campagnes peuvent poser des problèmes en matière d'égalité des chances. Les plafonds de dépenses, lorsqu'ils sont correctement appliqués, constituent l'un des moyens les plus efficaces de garantir l'égalité des chances. Le Comité des droits de l'homme des Nations unies note dans son Observation générale n° 25 que «des limitations raisonnables des dépenses de campagne peuvent être justifiées lorsque cela est nécessaire pour garantir que le libre choix des électeurs n'est pas compromis ou que le processus démocratique n'est pas faussé par des dépenses disproportionnées en faveur d'un candidat ou d'un parti». Dans la même perspective, le Code de bonne conduite en matière électorale suggère que, dans certains cas, il devrait y avoir des limitations aux dépenses des partis politiques, notamment en matière de publicité.⁶² La Commission de Venise et le BIDDH ont également noté dans leurs lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques qu'«[i]l est raisonnable pour un État de déterminer les critères des dépenses électorales et un plafond de dépenses pour les participants aux élections, afin d'atteindre l'objectif légitime d'assurer l'équité entre les candidats et les partis politiques», tout en soulignant que «[l]'objectif légitime de telles restrictions doit toutefois être mis en balance avec le besoin tout aussi légitime de protéger d'autres droits, tels que ceux de la liberté d'association et d'expression. Cela exige que les limites de dépenses soient soigneusement construites afin qu'elles ne soient pas trop contraignantes»⁶³.

97. L'absence de plafonnement des dépenses dans la législation électorale de la République de Serbie, même si elle n'est pas contraire aux normes internationales, est une lacune qui compromet l'objectif d'assurer l'égalité des chances. Par conséquent, afin d'empêcher des niveaux de dépenses électorales de plus en plus élevés et d'assurer l'égalité des chances entre les concurrents électoraux, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent une fois de plus d'établir par la loi des limites raisonnables aux dépenses de campagne.

c. Contrôles fiscaux des donateurs

⁶¹ Voir Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#). Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, 2e édition, paragraphe 217».

⁶² Voir [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice II.3.3.d ; [CDL-AD\(2020\)025](#), Rapport sur le règlement des différends électoraux, ligne directrice A.2.3.e.

⁶³ Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, 2e édition, paragraphe 248.

98. L'article 36 de la LFPA prévoit que « [l]e plan annuel de contrôle fiscal, adopté conformément à la loi régissant la procédure et l'administration fiscales, comprend le contrôle des donateurs de fonds et/ou de biens et services aux entités politiques ». Cette disposition, qui peut être raisonnable en principe, peut avoir un effet néfaste sur les dons. Les partis d'opposition ont fait valoir que le risque d'être soumis à un contrôle fiscal peut avoir découragé les donateurs potentiels⁶⁴. Le contrôle des dons est un élément clé de tout cadre juridique relatif au financement politique, mais il est nécessaire que les règles applicables soient claires et établissent des critères objectifs afin d'éviter tout parti pris politique. Le principal problème réside dans les critères utilisés pour sélectionner les donateurs à contrôler. La loi indique simplement qu'ils sont « sélectionnés sur la base du rapport de l'Agence [de prévention de la corruption] » (article 30, paragraphe 2 LFPA). Sans critères juridiques clairs, la sélection des donateurs est laissée à la discrétion de l'APC. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de prescrire des critères objectifs, raisonnables et non discriminatoires pour déterminer les donateurs soumis au contrôle fiscal, en veillant à ce que la décision de procéder à un contrôle fiscal des donateurs soit fondée sur ces critères⁶⁵.

d. Mécanismes de rapport et de transparence

99. La soumission de rapports intermédiaires sur les revenus et les dépenses pendant le processus électoral est l'une des réformes entreprises en février 2022 et a généralement été bien accueillie car elle est conforme aux recommandations précédentes. Conformément à ces nouvelles règles, les candidats doivent soumettre un rapport intermédiaire sur le financement de la campagne à l'APC 5 jours avant les élections, qui est publié en ligne par l'APC trois jours après la soumission. Toutefois, ce rapport intermédiaire ne couvre que la période allant jusqu'à 15 jours avant l'élection, ce qui signifie qu'il laisse de côté précisément la phase finale de la campagne et les dépenses de fonds publics.

100. Comme le soulignent les Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et du BIDDH sur la réglementation des partis politiques, la transparence du financement des campagnes électorales « est importante pour protéger les droits des électeurs, prévenir la corruption et tenir le grand public informé » et « les électeurs doivent disposer d'informations pertinentes sur le soutien financier apporté aux partis politiques, car cela influence la prise de décision et constitue un moyen de tenir les partis responsables ». ⁶⁶ Pour garantir la transparence, les informations doivent parvenir aux électeurs de manière simple, compréhensible et opportune (et être disponibles pendant des périodes raisonnables) afin de les aider à faire leurs choix électoraux. La technologie d'aujourd'hui permet d'établir des rapports en temps quasi réel. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent d'envisager d'étendre la période couverte par le rapport intermédiaire jusqu'à une date plus proche du jour de l'élection. Le rapport final 2022 du BIDDH a noté qu'en l'absence de dispositions légales réglementant la portée des rapports et de directives détaillées sur les rapports, les rapports sur le financement des campagnes manquaient d'uniformité et de responsabilité globale. Il est recommandé de veiller à ce que la réglementation fournisse une explication suffisante de la portée et du niveau de détail des rapports sur le financement des campagnes, y compris tous les types de contributions en nature, le financement par des tiers, les contrats non payés (en attente) et les rapports sur le financement par les coalitions.

e. Mécanismes de contrôle

⁶⁴ APCE, Rapport d'observation des élections législatives et présidentielles anticipées en Serbie (3 avril 2022), para. 36.

⁶⁵ Voir Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, 2e édition, paragraphe 278.

⁶⁶ Ibid. paragraphe 247.

101. En ce qui concerne le financement des partis et activités politiques, les pratiques de mise en œuvre, le contrôle du respect des règles et les mécanismes d'application sont tout aussi importants que les exigences légales *en soi*. Une application limitée nuit à l'efficacité du cadre de financement des campagnes. A cet égard, de nombreux interlocuteurs ont fait part de leur méfiance quant à l'efficacité du système réglementaire tel qu'il est actuellement mis en œuvre.

102. L'APC peut initier des audits supplémentaires, émettre des avertissements, et lancer des procédures délictuelles ou criminelles *d'office* ou sur plainte, entraînant des sanctions financières. Cependant, les rapports d'observation des élections ont souligné que l'APC ne réagissait pas efficacement aux violations potentielles et que la plupart de ses décisions sur les plaintes n'étaient pas dûment motivées, tandis que certains rejets étaient adoptés sous forme de conclusions plutôt que de décisions administratives, ce qui ne permettait pas de recours, contrairement aux normes internationales et aux engagements de l'OSCE.⁶⁷

103. D'après le rapport final du BIDDH pour 2022, certaines plaintes concernant des allégations de mauvaise utilisation des ressources administratives n'ont pas été examinées pendant la campagne. Cela peut être partiellement attribué à des règlements contradictoires dans la LFPA et la loi sur la prévention de la corruption, les deux lois contenant des règlements sur l'utilisation abusive des ressources administratives. L'article 50 de la loi sur la prévention de la corruption prescrit à l'APC de statuer sur les plaintes pour abus de pouvoir ou de ressources publiques dans les cinq jours suivant leur réception, tandis que la LFPA fixe des délais imprécis pour la décision de l'APC, qui dépend de la notification des candidats. En outre, alors que l'article 78 de la loi sur la prévention de la corruption autorise l'APC à engager des procédures *d'office* et sur plainte, la LFPA exige qu'une plainte déclenche l'action de l'Agence en cas d'infraction, notamment en cas d'utilisation abusive de ressources administratives dans le cadre de campagnes électorales. Il est recommandé de revoir les articles 78 et 92 de la loi sur la prévention de la corruption afin d'assurer la clarté de la réglementation sur le mandat de l'APC pour éviter une interprétation formaliste de la loi limitant la capacité de l'Agence à agir *d'office*.

104. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent que la loi prévoie une réglementation plus claire des procédures de l'APC. Entre autres, la loi devrait prévoir des délais clairement définis et accélérés pour répondre aux violations présumées et l'obligation de les résoudre par le biais de résolutions juridiquement fondées.

105. Un manque de transparence a été souligné dans l'activité des observateurs déployés par l'APC pour surveiller les événements et le matériel de campagne. Lors de la dernière élection, l'APC a déployé 130 observateurs dans tout le pays pour surveiller les événements et le matériel de campagne. Selon la loi, l'APC est tenue de vérifier l'exactitude des rapports de campagne par rapport aux documents fournis par les partis politiques et leurs contractants et de publier ses conclusions dans les 120 jours suivant la date limite de soumission des rapports. Les conclusions des observateurs de la campagne servent à vérifier l'exactitude des rapports de campagne. Les conclusions de ces observateurs n'ont pas été publiées. Le 1^{er} avril 2022, l'APC a déclaré avoir ouvert cinq dossiers de violation des règles de financement des campagnes sur la base des conclusions des observateurs, mais n'a pas publié d'informations supplémentaires à leur sujet. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent d'exiger la publication des rapports des observateurs de la campagne par l'APC.

f. Financement public

106. Le financement public est un mécanisme important pour garantir l'égalité des chances dans la campagne et pour éviter le recours excessif à des personnes fortunées et à des intérêts

⁶⁷ Le paragraphe 5.10 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 stipule que « toute personne disposera d'un moyen de recours effectif contre les décisions administratives, de manière à garantir le respect des droits fondamentaux et à assurer l'intégrité juridique ».

particuliers. En République de Serbie, les partis politiques ont droit à des fonds publics pour financer leurs activités régulières et à des versements spécifiques pour financer les campagnes électorales. Le financement public des activités politiques régulières est uniquement prescrit aux partis politiques représentés au parlement et distribué proportionnellement aux résultats des élections. Les fonds publics destinés aux activités politiques régulières des partis parlementaires peuvent être utilisés pour financer leurs campagnes électorales. Le financement public des campagnes électorales est conditionné au dépôt de cautions électorales égales au montant des fonds dus. Les candidats perdent la caution s'ils ne remboursent pas les fonds non dépensés ou s'ils ne remboursent pas entièrement les fonds publics s'ils n'atteignent pas le seuil d'un pour cent. Les fonds sont distribués en deux versements : un pendant la campagne et un après l'annonce des résultats définitifs. La première tranche est répartie de manière égale entre tous les candidats inscrits, tandis que la seconde, plus importante, est distribuée en fonction du nombre de mandats parlementaires remportés par le parti politique.

107. Ce système de distribution des fonds publics a entraîné de grandes disparités entre les candidats pendant la campagne électorale, notamment parce que la majorité des partis d'opposition n'étaient pas représentés dans le parlement sortant et n'avaient donc pas bénéficié de fonds publics pour un travail régulier. Les interlocuteurs du BIDDH ont partagé l'avis que la première tranche de financement public ne suffisait qu'à couvrir les besoins les plus élémentaires de la campagne, tandis que le rapport final du BIDDH pour 2022 a souligné que la subvention publique disponible pour la campagne électorale ne pouvait pas remédier à la disparité fondamentale entre les candidats parlementaires et extra-parlementaires, en particulier par rapport à la majorité parlementaire. Ce système de distribution des fonds publics, tel qu'il est appliqué au paysage politique serbe, ne répond pas pleinement aux exigences des bonnes pratiques internationales.⁶⁸

108. De nombreux interlocuteurs de la mission d'observation électorale (MOE) ont dénoncé le déboursement tardif des fonds publics pour la campagne, ce qui a compromis la possibilité de mener une campagne efficace et a contribué à créer un terrain de jeu inégal. .⁶⁹

109. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de modifier la loi pour prévoir la distribution de fonds publics avant le début de la campagne.

110. Le décaissement des fonds publics après les élections n'est pas subordonné à la détermination du financement légal des campagnes électorales. La loi ne prescrit pas la vérification des rapports de financement de campagne avant le paiement, et les délais pour le décaissement et la soumission et la vérification des rapports finaux de financement de campagne ne sont pas alignés.⁷⁰ Ainsi, le système de distribution des fonds de campagne ne fournit pas de garanties contre le contournement des exigences de transparence et de responsabilité, contrairement aux bonnes pratiques internationales.⁷¹

⁶⁸ Voir Commission de Venise et BIDDH, CDL-AD(2020)032, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, 2e édition, le paragraphe 241 indique que «la législation doit veiller à ce que la formule d'allocation du financement public ne confère pas à un parti politique une position de monopole ou un montant de financement disproportionné», et le paragraphe 242 précise que «limiter le financement public à un seuil élevé de votes et aux partis politiques représentés au Parlement entraverait la libre circulation des idées et des opinions».

⁶⁹ APCE, Rapport d'observation des élections législatives et présidentielles anticipées en Serbie (3 avril 2022), para. 35.

⁷⁰ La deuxième tranche du financement public est allouée dans les cinq jours suivant l'annonce des résultats des élections, tandis que le rapport final sur le financement de la campagne est soumis dans les 30 jours suivant l'annonce des résultats.

⁷¹ Commission de Venise et BIDDH, CDL-AD(2020)032, Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, 2e édition, paragraphe 279 indique que « Les irrégularités dans les rapports financiers [...] doivent entraîner la perte de tout ou partie de ces fonds pour le parti ».

Le BIDDH et la Commission de Venise recommandent de reconsidérer la répartition par défaut des fonds de l'État dus après les élections afin de s'assurer que la disponibilité des fonds est subordonnée au financement légal des campagnes électorales, sur la base de la vérification des rapports de financement des campagnes dûment soumis.

g. Financement par des tiers

111. L'activité des tiers pendant les campagnes électorales doit être réglementée, en particulier si cette activité implique des dépenses. Les « tiers » font référence à la fois aux individus et aux organisations qui ne sont pas juridiquement liés à un candidat ou à un parti politique, ou qui n'agissent pas en coordination avec eux, mais qui agissent néanmoins dans le but d'influencer le résultat des élections.⁷² Comme l'indiquent la Commission de Venise et le BIDDH : « Même si l'implication de tiers en tant qu'expression du pluralisme politique et de la participation des citoyens n'est généralement pas un phénomène négatif, elle peut créer des failles dans le domaine du financement des partis politiques et des campagnes, qui devrait être réglementé par les législateurs. La faiblesse des règles de financement et de transparence des partis et des campagnes est la plus problématique et constitue une zone particulièrement à risque pour la corruption lorsqu'il s'agit de l'implication de tiers dans la sphère des activités politiques, pourtant les mesures prises pour réglementer l'implication des tiers devraient être nécessaires et proportionnées [...] Afin d'éviter la création de failles à travers lesquelles des financements illimités peuvent être canalisés, et des transactions financières peuvent être voilées, les lois devraient fixer des limites proportionnées et raisonnables au montant que les tiers peuvent dépenser pour promouvoir des candidats ou des partis, idéalement en appliquant les plafonds existants pour les dons aux partis politiques à ces acteurs également⁷³ ».

112. L'augmentation des activités de campagne via les médias sociaux a également facilité l'émergence de campagnes parallèles, souvent de nature négative, menées par des tiers formellement dissociés des partis politiques.

113. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de réglementer les activités de communication des tiers liées à la campagne, en particulier si elles entraînent des dépenses ou des contributions en nature, afin de garantir la transparence et la responsabilité et d'empêcher qu'elles ne soient utilisées pour contourner les limites fixées par la législation sur le financement des élections, notamment l'interdiction des dons par l'intermédiaire de tiers, en vertu de l'article 13 de la LFPA.

5. Abus des ressources administratives

114. Comme l'indique le rapport de la Commission de Venise sur la législation électorale et l'administration des élections en Europe, « [a]ujourd'hui, l'un des défis les plus importants et les plus récurrents observés en Europe et au-delà, est l'utilisation abusive des ressources administratives, également appelées ressources publiques, pendant les processus électoraux.

115. Les Lignes directrices conjointes de 2016 de la Commission de Venise et du BIDDH pour prévenir et répondre à l'utilisation abusive des ressources administratives pendant les processus électoraux exposent les principes essentiels pour prévenir et répondre à cette utilisation abusive et empêcher les autorités publiques de tirer un avantage injuste de leurs positions, notamment en organisant des événements publics officiels à des fins de campagne électorale. Ces lignes directrices conjointes soulignent l'importance d'un cadre juridique stable, accessible et prévisible,

⁷² Voir Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, 2e édition, paragraphe 218.

⁷³ Ibid. paragraphe 219. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2020\)023](#), Rapport sur le droit électoral et l'administration électorale en Europe : étude de synthèse sur les défis récurrents et les questions problématiques, para. 144.

ainsi que de ses pratiques de mise en œuvre et d'application ; de garantir à tous de larges libertés politiques dans les campagnes électorales, y compris un large accès aux médias ; l'impartialité et le professionnalisme des fonctionnaires dans les campagnes électorales, ainsi que leur neutralité, qui se traduit principalement par l'interdiction pour les fonctionnaires de faire campagne à titre officiel en tant que candidats ou partisans et la prévention des conflits d'intérêts, la couverture impartiale et équilibrée de tous les événements liés aux élections dans les médias ; ainsi que la transparence et l'égalité des chances dans la réalisation du droit électoral passif et dans l'accès équitable aux ressources publiques.⁷⁴

116. Les rapports d'observation électorale concernant la République de Serbie ont mis en évidence des pratiques étendues d'utilisation abusive des ressources administratives, telles que des pressions sur les employés du secteur public pour qu'ils soutiennent le président sortant et la coalition au pouvoir, des allocations budgétaires excessives et la distribution de biens à différentes catégories d'électeurs avant les élections, l'engagement de fonctionnaires dans des activités de campagne, la coercition exercée sur les employés des municipalités et des entreprises publiques pour qu'ils votent et mobilisent de nouveaux électeurs pour la coalition au pouvoir, et l'accès discriminatoire aux installations publiques pour les activités de campagne. L'utilisation des ressources administratives a conféré à la coalition au pouvoir un avantage important lié à son ancienneté, bénéficiant d'une large couverture médiatique et répercutée sur les réseaux sociaux.⁷⁵ Les organismes internationaux ont recommandé à la République de Serbie de mettre en place une réglementation plus précise pour s'attaquer au problème de l'utilisation abusive des ressources administratives. L'absence de mise en œuvre effective de la réglementation en vigueur, les sanctions dissuasives, y compris la disqualification et la perte du mandat, ainsi que l'incapacité des autorités compétentes à prévenir et à poursuivre les violations sont très préoccupantes et risquent de saper considérablement la confiance dans le caractère démocratique et libre des processus électoraux.

117. Aucune des lois régissant les élections parlementaires, présidentielles ou locales n'interdit aux agents publics de s'engager dans tout type d'activités publiques, y compris les campagnes électorales. Aucune des lois régissant les élections ne crée de garanties suffisantes contre l'abus de fonctions et de ressources publiques, avec des normes réglementant l'engagement des agents publics dans des activités publiques, y compris les campagnes électorales. La révision du cadre juridique électoral actuel devrait garantir un équilibre efficace entre la réalisation des droits individuels de participation à la vie politique et publique et les intérêts collectifs en matière d'intégrité des ressources publiques, de campagne électorale responsable et éthique, et d'égalité des chances.⁷⁶

118. Outre un cadre juridique complet, comprenant des interdictions, des recours et des sanctions efficaces, des mécanismes non juridiques sont également recommandés. Ils doivent sensibiliser et accroître les efforts politiques visant à prévenir l'utilisation abusive des postes de

⁷⁴ Voir [CDL-AD\(2016\)004](#), Lignes directrices conjointes 2016 de la Commission de Venise et du BIDDH pour prévenir et répondre aux ressources administratives pendant les processus électoraux, Lignes directrices II.A.

⁷⁵ APCE, Rapport d'observation des élections législatives et présidentielles anticipées en Serbie (3 avril 2022), para. 31.

⁷⁶ Le paragraphe 7.6 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 demande aux Etats participants de «... fournir à ces partis politiques [...] les garanties juridiques nécessaires pour leur permettre de concourir les uns avec les autres sur la base d'un traitement égal devant la loi et par les autorités », tandis que le paragraphe 7.7 leur demande de « veiller à ce que la loi et l'action des pouvoirs publics concourent à ce que les campagnes politiques se déroulent dans une atmosphère libre et équitable où aucune mesure administrative, [...] n'empêche les partis et les candidats de présenter librement leurs points de vue et leurs qualifications, ou n'empêche les électeurs de les connaître et d'en débattre [...] ».

l'État et des ressources publiques pendant les processus électoraux⁷⁷ «. Selon les lignes directrices conjointes sur les ressources administratives, les pratiques constatées en Serbie concernant l'utilisation de postes publics pour obtenir un avantage injuste, par exemple en faisant des annonces importantes pendant la campagne électorale, devraient être interdites (les règles actuelles n'interdisent un tel comportement que dans les dix derniers jours avant les élections et uniquement lorsque ces événements sont couverts par les médias audiovisuels).⁷⁸

119. La publicité institutionnelle est l'une des formes les plus fréquentes d'abus des ressources administratives. Elle peut affecter l'égalité des chances entre les concurrents électoraux de deux manières : directement, lorsqu'elle comprend des messages mettant en valeur les réalisations des titulaires ou tout autre message à caractère électoral, ou indirectement, car les revenus tirés des contrats de publicité institutionnelle peuvent être utilisés pour favoriser les médias pro-gouvernementaux ou pour punir les médias anti-gouvernementaux.

120. Les rapports d'observation des élections du BIDDH et de l'APCE ont constaté qu'un « grand nombre de projets d'infrastructures publiques ont été annoncés, lancés ou inaugurés avant et pendant la campagne par le président sortant ou des représentants du gouvernement qui étaient également candidats. Les candidats ont parfois omis de distinguer leurs fonctions officielles des campagnes des partis politiques, attribuant ainsi les réalisations du gouvernement à la coalition au pouvoir. L'utilisation des ressources administratives a conféré à la coalition au pouvoir un avantage important lié à son statut de titulaire, bénéficiant d'une large couverture médiatique et d'échos dans les réseaux sociaux⁷⁹ ». « Des changements législatifs récents ont introduit une interdiction de la couverture médiatique des événements d'ouverture ou d'inauguration de projets d'intérêt public par des fonctionnaires de l'État, qui sont également candidats, dans une période de 10 jours avant le jour des élections. Cette disposition a été respectée par la plupart des médias contrôlés, mais cette période est trop courte pour constituer une garantie efficace d'égalité des chances⁸⁰ ».

121. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de prévoir dans la loi une période plus longue d'interdiction des campagnes et événements publicitaires institutionnels, sauf dans certaines circonstances prévues par la loi, et d'envisager une interdiction de la couverture médiatique de certains événements institutionnels et de tous les types de campagnes publicitaires gouvernementales - avec des exceptions justifiées - non seulement pour une courte période mais pendant toute la période électorale. Il convient également d'envisager la mise en place d'une réglementation légale sur la publicité institutionnelle, également en dehors des périodes électorales, afin de garantir l'objectivité dans l'attribution de ces marchés publics.

122. Plus généralement, compte tenu des rapports crédibles sur l'utilisation abusive des ressources administratives en Serbie, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent de revoir et d'améliorer le cadre législatif afin de garantir l'égalité des chances pour les candidats. Ce cadre devrait suivre les principes énoncés dans les lignes directrices conjointes sur les ressources administratives, en respectant l'état de droit, les libertés politiques, l'impartialité, la neutralité, la transparence et l'égalité des chances. Les règles devraient également adopter une définition large du processus électoral, couvrant une période beaucoup plus longue que la campagne électorale telle qu'elle est strictement comprise dans la loi électorale nationale.⁸¹ La

⁷⁷ Commission de Venise, Rapport sur le droit électoral et l'administration électorale en Europe : étude de synthèse sur les défis récurrents et les questions problématiques ([CDL-AD\(2020\)023](#)), para. 152.

⁷⁸ Voir [CDL-AD\(2016\)004](#), Lignes directrices conjointes pour prévenir et répondre à l'utilisation abusive des ressources administratives pendant les processus électoraux, Lignes directrices B.1.1 et 1.3.

⁷⁹ Voir Mission internationale d'observation des élections, République de Serbie, élections présidentielles et législatives anticipées, 3 avril 2022, p. 9-10.

⁸⁰ APCE, Rapport d'observation des élections législatives et présidentielles anticipées en Serbie (3 avril 2022), para. 40.

⁸¹ Lignes directrices para. 13.

loi doit prévoir des sanctions dissuasives en cas d'abus de fonctions et de ressources administratives. Il convient de garantir une mise en œuvre et des pratiques d'application rigoureuses.⁸²

123. Les lignes directrices exigent qu'une « institution fonctionnellement indépendante des autres autorités soit chargée de contrôler les partis politiques et les candidats dans leur utilisation des ressources administratives pendant les processus électoraux⁸³ ». Selon l'article 145 de la loi sur l'élection des membres du Parlement, les (10) membres du Conseil de surveillance de la campagne électorale sont nommés par l'Assemblée nationale. La moitié des nominations est proposée par le gouvernement, tandis que l'autre moitié est proposée par l'Assemblée nationale parmi les fonctionnaires éminents. Aucun membre ne peut être membre d'un parti politique. Cela signifie que les partis politiques de l'opposition ne peuvent nommer qu'une petite partie du conseil, alors qu'il n'existe aucun mécanisme pour éviter que le gouvernement ne nomme des membres ayant un parti pris politique. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de modifier le système de nomination afin d'éviter toute prise de décision politique (par exemple, des nominations faites par des organisations de médias, des universités, etc.) ou de prévoir une composition équilibrée avec des nominations faites uniquement par des partis politiques.

124. En vertu de la loi, l'APC est chargée de surveiller le respect du cadre anticorruption et de la LEMP, qui régit l'interdiction de l'utilisation abusive des ressources administratives. Les pouvoirs du Conseil de surveillance de la campagne électorale de l'article 146 de la LEMP sont définis de manière assez large, et il se peut que l'utilisation abusive des ressources administratives relève des « actions ... qui entravent la campagne électorale et mettent en danger l'égalité des droits de tous les candidats ».

125. L'article 146.1.4 de la LEMP prévoit également que le Conseil de surveillance de la campagne électorale s'adresse au public dans le but de protéger l'intégrité morale de la personnalité du candidat. Cette disposition est vague et permet potentiellement au Conseil de publier des déclarations critiques sur les candidats, ou d'intervenir dans le discours public sur les personnalités des candidats pertinentes dans la campagne, influençant ainsi la liberté des électeurs de se faire une opinion. La loi devrait être amendée pour préciser que le Conseil ne doit pas prendre part au débat public, mais seulement sanctionner la campagne illégale (sous réserve d'un appel au système judiciaire) et/ou alerter d'autres autorités (en cas de nécessité présumée d'ouvrir une enquête criminelle).

126. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent donc de prendre des mesures de grande envergure pour prévenir l'abus de fonctions et de ressources publiques, y compris une réglementation détaillée de ces pratiques, la mise en place de mécanismes tels qu'un contrôle approfondi pour garantir le respect des règles et la mise en place de sanctions proportionnées et dissuasives, conformément aux lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et du BIDDH.

⁸² Voir [CDL-AD\(2016\)004](#), lignes directrices II.A.1.1, et C2.

⁸³ Voir [CDL-AD\(2016\)004](#), Lignes directrices conjointes pour prévenir et répondre à l'utilisation abusive des ressources administratives pendant les processus électoraux, Ligne directrice B.2.1.

D. Le système électoral pour l'élection du Parlement

1. En général

127. Les 250 membres du Parlement sont élus pour un mandat de quatre ans au moyen d'un système proportionnel avec des listes de candidats fermées dans une circonscription nationale unique. Les mandats sont répartis entre les listes de candidats qui obtiennent au moins 3 % des suffrages exprimés. Les listes représentant les minorités nationales sont exemptées du seuil requis.

128. Le choix du système électoral est une décision souveraine de la République de Serbie. Les systèmes proportionnels, majoritaires et mixtes, sous différentes formes, peuvent assurer des élections libres qui représentent la volonté du peuple. Le système électoral en Serbie est un système proportionnel appliqué dans une circonscription nationale unique avec des listes fermées. D'un point de vue technique, un système proportionnel avec une seule circonscription a le potentiel de produire une représentation précise de la volonté des électeurs. En pratique, en Serbie, le système de listes fermées signifie que la représentativité de l'Assemblée nationale, en termes de lien entre les électeurs et leurs députés, dépend fortement de la démocratie interne des partis politiques. En Serbie, la circonscription unique et les listes électorales fermées ont eu pour conséquence que les partis politiques et, en particulier, un petit groupe de personnes à la tête de quelques partis ont une influence significative sur la composition de l'Assemblée nationale et que la course parlementaire se concentre sur les chefs de partis.⁸⁴ . Par conséquent, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent d'envisager des mesures visant à accroître la démocratie interne des partis politiques et à garantir des possibilités de participation qui ne soient pas indûment limitées par la direction du parti. Cela pourrait se faire en examinant les exigences existantes en matière de démocratie interne au sein des partis politiques et en évaluant l'impact du système électoral sur la participation politique et les mesures possibles pour atténuer cet impact ;

129. Selon l'article 73 de la LEMP, « [i]l doit y avoir au moins 40 % de membres du sexe sous-représenté sur la liste électorale, de sorte que parmi tous les cinq candidats de la liste selon leur ordre (les cinq premières places, les cinq places suivantes, et ainsi de suite jusqu'à la fin), il doit y avoir trois membres de l'un et deux membres de l'autre sexe ». Les rapporteurs ont été informés que peu après l'élection de 2022, plusieurs femmes parlementaires ont démissionné et ont été remplacées par des hommes. Afin de garantir le maintien de l'équilibre entre les sexes, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent d'envisager l'introduction d'une disposition selon laquelle les députés qui ont démissionné après leur élection sont remplacés par les candidats suivants du même sexe, dans le cas où le candidat démissionnaire est du sexe sous-représenté, et le candidat suivant du sexe surreprésenté. Cette règle pourrait également être appliquée de manière générale pour inclure les cas de décès ou de perte d'éligibilité des candidats ou des députés élus.

130. La loi exige 10 000 signatures pour toutes les listes de candidats à l'élection parlementaire, même les listes des partis qui ont déjà une représentation parlementaire. L'objectif des exigences en matière de signatures est de montrer qu'il existe un niveau minimum de soutien pour les candidats qui souhaitent se présenter aux élections et d'éviter qu'un grand nombre de candidats disposant de peu de soutien ne brouille le choix des électeurs. Comme l'indique l'article 8 du rapport explicatif du code de bonne conduite, «[d]ans la pratique, seuls les partis les plus marginaux semblent avoir des difficultés à réunir le nombre de signatures requis». Les partis qui sont représentés au Parlement ont déjà démontré un niveau minimum de soutien, et une

⁸⁴ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2006\)025](#), Rapport sur la participation des partis politiques aux élections, para. 10.

exigence supplémentaire de signature semble déraisonnable. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent que les partis représentés au Parlement soient exemptés de l'obligation de signature.

131. La loi ne prévoit pas explicitement de candidats individuels aux élections parlementaires. Pour qu'une personne puisse se présenter de manière indépendante, elle doit toujours recueillir 10 000 signatures de soutien et enregistrer une liste avec un seul candidat. Il s'agit d'une charge induite qui va à l'encontre des objectifs des normes et engagements internationaux en matière de participation électorale, que ce soit à titre indépendant ou en tant que membre d'un parti politique.

132. Un électeur peut soutenir par sa signature la nomination d'un seul candidat, ce qui est contraire aux bonnes pratiques internationales car cela limite l'effet sur le pluralisme politique.⁸⁵ La Commission de Venise et le BIDDH recommandent que les électeurs soient libres de soutenir plusieurs listes de candidats ou plusieurs candidats car, dans certains cas, les signatures de soutien pourraient empêcher les petits partis d'opposition d'obtenir suffisamment de signatures et les électeurs soutenant publiquement ces partis pourraient être harcelés.

2. Représentation des minorités nationales

133. La République de Serbie reconnaît 23 minorités nationales qui ont été constituées et qui exercent leurs droits par le biais de leurs conseils de minorités nationales respectifs. Le chapitre VII de la loi sur l'élection des membres du Parlement contient des règles qui permettent aux minorités nationales d'enregistrer des listes électorales de minorités nationales aux élections parlementaires. Par rapport aux autres listes électorales, les listes de candidats des minorités nationales bénéficient de conditions d'enregistrement plus favorables pour les élections parlementaires, puisqu'elles ne doivent recueillir que 5 000 signatures de soutien, contre 10 000 pour les autres listes électorales (article 138). Les partis des minorités nationales sont plus faciles à enregistrer, puisqu'ils ne doivent recueillir que 1 000 signatures de soutien, contre 10 000 pour les autres partis.⁸⁶ Les listes de minorités nationales ont également un avantage pour atteindre la représentation parlementaire, car elles ne sont pas soumises au seuil de 3% applicable aux autres listes électorales, et le quotient des listes de minorités nationales ayant obtenu moins de 3% des voix pour concourir pour des sièges, est augmenté de 35% (article 140). Pour les élections de 2022, 11 listes candidates ont demandé le statut de minorité nationale.

134. L'exemption des minorités nationales du seuil, fondée sur l'article 14 de la Constitution, n'est pas en contradiction avec les normes internationales. La Serbie a ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe. L'article 15 de cette convention impose aux États membres de permettre la « participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales aux [...] affaires publiques ». « Les règles spéciales garantissant aux minorités nationales des sièges réservés ou prévoyant des exceptions aux critères normaux d'attribution des sièges pour les partis représentant des minorités nationales (par exemple, l'exemption d'une exigence de quorum) ne sont pas en principe contraires à l'égalité de suffrage⁸⁷ ».

⁸⁵ Le paragraphe 3 des documents de Copenhague de l'OSCE de 1990 indique que les États participants de l'OSCE « reconnaissent l'importance du pluralisme en ce qui concerne les organisations politiques ». Le paragraphe 96 des Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques ([CDL-AD\(2020\)032](#)) indique que « la législation ne devrait pas limiter un citoyen ou un autre individu à la signature d'une liste de soutien pour un seul parti ».

⁸⁶ La loi de 2009 sur les partis politiques contient des dispositions favorisant la participation des minorités nationales à la vie publique. Alors que 10 000 signatures sont requises pour enregistrer un parti politique, une minorité nationale peut enregistrer un parti avec 1 000 signatures. Sur plus de 100 partis politiques enregistrés, environ 60 représentent des minorités nationales.

⁸⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, para. I.2.4.b.

135. Toutefois, les dispositions légales concernant l'octroi du statut de liste de minorité nationale présentent certaines lacunes.

136. L'article 137 de la LEMP prévoit que le statut de liste de minorité nationale sera reconnu par la CER si le but principal de sa soumission est de représenter les intérêts de la minorité nationale, ainsi que de protéger et de renforcer les droits des membres de la minorité nationale, en conformité avec les normes juridiques internationales ; le soumissionnaire « ne peut être qu'un parti politique d'une minorité nationale ou une coalition composée exclusivement de partis politiques de minorités nationales ». Le CER dispose d'un large pouvoir discrétionnaire pour décider si ces conditions sont remplies. À cette fin, « [l]a CER peut demander l'avis du conseil de la minorité nationale compétent pour savoir si une certaine liste électorale peut avoir le statut de liste électorale de la minorité nationale ». Il est entendu que si la liste a été soumise par un parti politique représentant une minorité nationale, elle représentera cette minorité. L'article 138 de la LEMP prévoit que la CER peut refuser le statut de minorité nationale à une liste soumise « si le chef de liste ou le candidat député sur cette liste électorale est une personne qui est généralement connue pour être membre d'un autre parti politique qui n'est pas un parti politique de minorité nationale ou si d'autres circonstances sont établies qui indiquent sans aucun doute l'intention de contourner la loi ».

137. La loi ne prévoit aucune obligation de prouver qu'une liste donnée appartient effectivement à une minorité nationale, en dehors de la déclaration de ses auteurs et de l'avis du conseil des minorités nationales compétent qui peut éventuellement être demandé par la CER. Par exemple, il n'est pas clair s'il existe une obligation pour tous les membres de la liste d'appartenir à la minorité nationale qu'ils prétendent représenter ou quel pourcentage des membres doit appartenir à cette minorité. Plus particulièrement, il n'est pas clair par quels moyens les membres de la liste peuvent prouver - ou s'ils peuvent être obligés de prouver - qu'ils appartiennent à la minorité nationale.⁸⁸

138. En ce qui concerne les motifs de refus du statut, la référence à la connaissance générale ou aux « circonstances qui indiquent indubitablement l'intention de contourner la loi » est vague et rend donc très difficile pour la CER de conclure qu'une liste donnée tente d'abuser du statut de liste de minorité nationale, comme l'ont soulevé les interlocuteurs de la Commission de Venise et du BIDDH pour les élections de 2022.⁸⁹ D'une part, le fait qu'une liste électorale promette de renforcer les droits des membres des minorités nationales ne constitue guère une garantie pour la représentation des minorités. De tels objectifs politiques peuvent également être partagés ou défendus par des partis et des candidats non minoritaires. Les déclarations préalables de politiques en faveur des minorités peuvent également être *pro forma*. Il serait peut-être plus utile que les critères mettent davantage l'accent sur les preuves objectives de l'appartenance des candidats aux minorités nationales, telles que des données biographiques, l'adhésion à des organisations promouvant les droits des minorités, la participation à des événements organisés par les conseils des minorités (par exemple, des prises de parole), etc. Des critères plus objectifs et plus clairs limiteraient également le pouvoir discrétionnaire dans la décision d'accorder le statut de minorité nationale aux listes électorales. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de prévoir de tels critères.

139. Pour l'élection d'avril 2022, la CER a décidé de vérifier si les candidats étaient inscrits sur le registre spécial des électeurs pour les conseils nationaux des minorités, bien qu'aucun critère de ce type ne soit mentionné dans la loi, et n'a appliqué ces vérifications que pour certains

⁸⁸ Il faut également tenir compte du fait que l'article 47 de la Constitution stipule que « nul n'est obligé de déclarer son appartenance nationale ».

⁸⁹ Voir Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, troisième avis sur la Serbie, adopté le 28 novembre 2013, para. 178.

candidats.⁹⁰ La CER a pris quatre décisions rejetant quatre listes de minorités différentes, dont l'une a été annulée par le tribunal administratif. Si l'inscription aux conseils des minorités nationales est une mesure précise et objective de l'appartenance d'un candidat à une minorité nationale, ce critère pourrait être inclus dans la loi et appliqué à toutes les listes cherchant à obtenir le statut de minorité nationale.

140. Le système actuel de statut de minorité nationale pour les listes électorales ne garantit pas la représentation de toutes les minorités nationales. En particulier, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe a déclaré que le système actuel profite principalement à quelques grandes minorités et a recommandé une révision.⁹¹ A cet égard, un système de sièges réservés aux minorités nationales, que l'on retrouve dans plusieurs autres pays européens, pourrait être envisagé, comme alternative au système de candidature privilégiée et de quotas d'attribution de sièges.⁹² Les sièges réservés garantiraient également la représentation de certaines minorités plus petites et seraient également moins sujets à des abus que le système actuel. Le système des sièges réservés garantirait également la stabilité de la représentation des minorités, étant donné que la république est une circonscription aux fins des élections parlementaires, et que les coefficients pour les quotas d'attribution de sièges, en soi, pourraient ne pas protéger de manière adéquate les droits des minorités qui sont géographiquement concentrées. Une autre option pourrait consister à attribuer le mandat à la liste de la minorité nationale ayant obtenu le plus grand nombre de voix, même si l'une des listes d'une minorité particulière n'a remporté aucun siège, dans le cas où la somme de tous les votes pour la même minorité nationale permettrait de remporter un siège. Cela permettra d'éviter le gaspillage des voix des minorités si celles-ci sont réparties sur différentes listes électorales de minorités nationales.

141. Une autre mesure visant à assurer la représentation des minorités est le coefficient majoré de répartition des sièges pour les listes électorales des minorités nationales à l'article 140. Dans la loi applicable pour les élections de 2022, ce coefficient était de 35 %. Cependant, les rapporteurs ont appris que ce coefficient avait été modifié par le passé à plusieurs reprises, réduisant la prévisibilité pour les candidats. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de maintenir ce coefficient sur plusieurs élections afin d'assurer la prévisibilité et le caractère prévisible pour les candidats minoritaires, ainsi que la stabilité de la loi électorale. Plus important encore, ce coefficient ne devrait pas être modifié à l'approche des élections.

E. Contentieux

142. La résolution des litiges électoraux est un élément essentiel des élections démocratiques. Le Code de bonne conduite en matière électorale souligne que les irrégularités du processus électoral doivent pouvoir être contestées devant une instance d'appel⁹³. Il indique également que « les procédures d'appel doivent être aussi brèves que possible⁹⁴ ».

143. L'existence de recours sur les résultats des élections peut retarder la proclamation des résultats définitifs, mais si ce processus se prolonge excessivement dans le temps en raison de la répétition des élections dans certains bureaux de vote, cela peut affecter la confiance du public dans le processus électoral dans son ensemble. Notamment, lors des élections d'avril 2022, le

⁹⁰ Voir Mission internationale d'observation des élections, République de Serbie, élections présidentielles et législatives anticipées, 3 avril 2022, p. 24.

⁹¹ Voir Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Quatrième avis sur la Serbie, adopté le 26 juin 2019, para. 121.

⁹² Voir [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice I.2.4.b.

⁹³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, para. 92.

⁹⁴ [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, paragraphe 95. 95.

vote dans un seul bureau de vote a été répété plusieurs fois, en raison de plaintes concernant des violations répétées du processus électoral, et de l'annulation subséquente des résultats. En conséquence, l'établissement des résultats définitifs des élections parlementaires a été considérablement retardé et a eu lieu trois mois après les élections. Cela a à son tour reporté l'établissement de la prochaine convocation du parlement.

144. Le Code de bonne conduite en matière électorale prévoit l'annulation lorsque « des irrégularités peuvent avoir influencé le résultat, c'est-à-dire affecté la répartition des sièges⁹⁵ ». Presque tous les systèmes électoraux établissent le principe selon lequel si l'invalidité du vote dans un ou plusieurs bureaux de vote peut affecter le résultat, un nouveau vote sera nécessaire. Conformément à ce principe, la décision adoptée en Serbie de recommencer les élections dans certains bureaux de vote est une solution correcte selon les normes internationales.

145. Normalement, cette décision de répéter l'élection n'affecte que les députés élus dans la circonscription où le nouveau vote est requis, mais elle ne doit pas affecter les députés élus dans les autres circonscriptions. Le problème se pose lorsqu'il y a une seule circonscription nationale, ce qui est le cas de la Serbie. Dans ce cas, lorsqu'il n'est pas possible de certifier le résultat, le Parlement ne peut pas être constitué. Même la formation du gouvernement peut être paralysée, bien qu'un gouvernement technique, transitoire ou intérimaire soit généralement bien placé pour gérer les affaires courantes.

146. Ce problème n'est pas causé par l'extension des délais pour les plaintes et les recours (qui est une réforme positive et conforme aux recommandations précédentes) mais (1) par l'existence dans la loi de certaines dispositions qui entraînent l'arrêt automatique du processus de proclamation des résultats lorsqu'il y a des recours juridiques en cours et (2) par l'incapacité ou le manque d'instruments ou de volonté politique de la part de l'administration électorale et des autres autorités concernées pour réduire les cas de violations. La LEMP contient des automatismes qui peuvent entraîner un retard dans la déclaration des résultats finaux.

147. L'article 117 exige un nouveau vote obligatoire dans tous les bureaux de vote où le résultat est annulé ou ne peut être déterminé. Ensuite, l'article 119 établit que lorsque le vote répété est ordonné, l'émission du rapport consolidé par la LEC doit attendre que le nouveau vote ait lieu. Enfin, l'article 121 retarde la publication du rapport général des résultats en cas de recours contre les rapports consolidés.

148. Certains de ces automatismes pourraient être évités en établissant les dispositions suivantes dans la loi :

- (1) Les délais pour tous les éléments du mécanisme de résolution des litiges relatifs à la légalité et à la légitimité des élections ou des résultats électoraux au niveau des bureaux de vote (y compris les processus lancés sur la base des articles 111, 114, 115, 116, 148, 150, 154, 156 de la LEMP), ainsi que les recomptages et les décisions d'office des CEL sur les annulations de vote dans un bureau de vote donné (article 116 de la LEMP) devraient être uniformisés et finalisés à une date fixe.
- (2) La décision de répétition du vote au niveau du bureau de vote doit être validée par le CER pour tous les bureaux de vote annulés simultanément. Cela nécessiterait des amendements à l'article 117 pour s'assurer que le processus est déclenché pour tous les bureaux de vote en même temps. La décision de répéter les élections ne devrait être prise qu'après l'achèvement de l'ensemble du cycle de résolution des litiges à l'échelle nationale (comme décrit ci-dessus). La tenue d'un nouveau scrutin ne devrait être exigée que dans les cas où l'ampleur des violations, telle qu'elle a été établie au cours du processus de résolution des litiges, pourrait influencer les résultats des élections dans la circonscription nationale, c'est-à-dire si elle peut avoir un impact quelconque sur l'attribution des sièges de députés.

⁹⁵ [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, paragraphe 96. 96.

- (3) Dans le cas où il est établi que les résultats finaux ne peuvent pas être affectés par le vote annulé dans les bureaux de vote sélectionnés, les rapports consolidés des LEC doivent être acceptés par la CER, à l'exclusion du bureau de vote affecté, et la CER doit procéder à l'établissement du résultat final.
- (4) La loi pourrait être modifiée pour permettre à la CER d'assumer pleinement la charge et la responsabilité de la LEC si elle décide de le faire (par exemple, en cas d'annulation de l'élection dans un seul bureau de vote en raison de violations répétées de même nature).

149. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent donc d'adapter la législation afin que la résolution des plaintes concernant des bureaux de vote particuliers ne bloque pas complètement la proclamation des résultats provisoires.

150. L'existence d'organes juridictionnels indépendants est une condition fondamentale pour l'examen efficace des plaintes électorales, qui est une obligation légale découlant de l'article 3 du premier protocole additionnel à la CEDH et des normes internationales.⁹⁶ Dans le modèle serbe de résolution des litiges électoraux, la CER statue sur les plaintes relatives à la conduite des élections (article 153), et ses décisions peuvent faire l'objet d'un appel devant la Cour administrative pour une décision finale (article 156). Ce modèle est courant et conforme aux normes internationales, à condition que les institutions soient indépendantes.⁹⁷ À cet égard, la Commission de Venise et le BIDDH souhaitent noter que l'apparence d'indépendance du CER peut être remise en question dans son modèle actuel de nomination et de représentation politiques, voir ci-dessus. Quant à la Cour administrative, la Commission de Venise et le BIDDH notent que la Serbie a adopté des amendements constitutionnels pour renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire.⁹⁸ Ces amendements sont également les bienvenus dans le contexte des élections. Dans son avis de 2007 sur la Constitution de la Serbie, la Commission de Venise a conclu que le rôle de l'Assemblée nationale dans la nomination du Conseil supérieur de la magistrature, qui à son tour nomme et élit les juges, constituait «une menace réelle de contrôle du système judiciaire par les partis politiques».⁹⁹ De par leur conception, les défauts structurels du système judiciaire qui menacent l'indépendance des juges seront également présents dans le système de résolution des litiges électoraux. Les récents amendements constitutionnels, qui visent à renforcer l'indépendance judiciaire en général, peuvent avoir un effet positif sur la résolution des litiges électoraux et améliorer la confiance du public dans le processus électoral.

151. Dans l'affaire Paunović et Milivojević de 2016, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que le plaignant ne disposait d'aucun recours effectif contre les violations de la loi sur l'élection des membres du Parlement.¹⁰⁰ Dans cette affaire, la Cour suprême et la Cour constitutionnelle ont toutes deux rejeté les plaintes du requérant sans en examiner le bien-fondé, car elles ont estimé qu'elles n'étaient pas compétentes pour se prononcer sur la validité d'un contrat de droit privé entre le candidat et son parti. La Commission de Venise et le BIDDH soulignent que le système de plaintes et d'appels doit fournir un recours efficace à toute violation de la loi électorale, y compris celles concernant le résultat des élections et le mandat du

⁹⁶ Voir [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice II.3.3.

⁹⁷ Voir [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice II.3.3.a. Pour une discussion sur l'indépendance des juges en relation avec la résolution des litiges électoraux, voir Commission de Venise et BIDDH, Turquie - Avis conjoint sur les amendements à la législation électorale et aux « lois d'harmonisation » connexes adoptés en mars et avril 2018, [CDL-AD\(2018\)031](#), paragraphes 40-43.

⁹⁸ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)030](#), Serbie - Avis sur trois projets de loi mettant en œuvre les amendements constitutionnels sur le pouvoir judiciaire.

⁹⁹ Commission de Venise, avis sur la Constitution de la Serbie, [CDL-AD\(2007\)004](#), para. 106.

¹⁰⁰ Voir Paunović et Milivojević c. Serbie, no. 41683/06, 24 mai 2016, paras. 67-73.

député.¹⁰¹ La compétence des tribunaux compétents devrait inclure tous les types d'interférence avec le mandat d'un parlementaire, indépendamment de leur base juridique et de leur classification.

F. La relation entre le Président et l'Assemblée nationale dans le système électoral

152. Dans son avis de 2007 sur la Constitution, la Commission de Venise a estimé que la Constitution établissait un « système clairement parlementaire » avec un Président de la République « relativement faible » et un « Premier ministre très fort¹⁰² ». Le président, bien qu'il soit élu au suffrage direct, doit « exprimer l'unité de l'État » (article 111 de la Constitution) et est appelé à exercer une fonction neutre dans la formation du gouvernement (article 112.3). S'il n'appartient pas à la Commission de Venise et au BIDDH de définir le système politique en Serbie, l'absence actuelle de distinction entre le Président et la politique parlementaire, en particulier pendant la campagne électorale, indique que l'évaluation du système politique faite par la Commission de Venise en 2007 ne reflète plus son fonctionnement réel.

153. Selon l'article 109 de la Constitution, le « Président de la République peut dissoudre l'Assemblée nationale, sur proposition élaborée du Gouvernement ». Alors que les élections anticipées sont devenues courantes depuis 2008 (il n'y a eu qu'une seule exception en 2012), il semble que, au moins en 2022, le gouvernement n'ait pas fait ou du moins rendu publique une proposition qui développe les raisons de la dissolution anticipée de l'Assemblée nationale. Il est recommandé que le Président ne dissolve le Parlement que sur la base d'une proposition bien élaborée et, de préférence, uniquement lorsque la situation parlementaire l'exige.

154. En 2022, comme en 2012, les élections présidentielles et législatives ont eu lieu le même jour. Ni la Constitution ni les lois électorales ne fixent la date des élections, sauf indirectement, par la limitation de la durée des mandats à cinq et quatre ans pour le président et les députés, respectivement. Les observations ont montré que la tenue des élections le même jour a donné au président l'avantage supplémentaire de l'ancienneté. La Mission internationale d'observation électorale pour les élections de 2022 a constaté que les élections « présentaient diverses options politiques, mais qu'un certain nombre de lacunes avaient entraîné des inégalités de traitement, favorisant les candidats sortants ». Pour favoriser l'objectif constitutionnel d'un système parlementaire fort où le président exprime l'unité de l'État et exerce une fonction neutre dans la formation du gouvernement, des mesures supplémentaires pourraient être envisagées pour limiter l'influence de la campagne présidentielle sur la course parlementaire.

155. Le rapport de mission note « des rapports cohérents faisant état de pressions exercées sur les employés du secteur public pour qu'ils soutiennent le président sortant et la coalition au pouvoir, ainsi que l'utilisation abusive des ressources administratives par les acteurs étatiques et municipaux, contrairement aux engagements de l'OSCE et aux normes internationales ». En outre, la surveillance des médias par le BIDDH a montré que les radiodiffuseurs publics nationaux ont fourni une couverture médiatique extensive et non critique aux fonctionnaires qui étaient également candidats, en particulier le président sortant. Afin de garantir des conditions plus équitables lors de l'élection, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent d'envisager des mesures supplémentaires pour empêcher l'utilisation abusive de la fonction publique et des ressources administratives dans la campagne.

G. Autres questions

1. Statut des députés

¹⁰¹ Voir [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice II.3.3.d ; [CDL-AD\(2020\)025](#), Report on Election Dispute Resolution, p.15.

¹⁰² Voir [CDL-AD\(2007\)004](#), para. 48 et 56.

156. La Serbie a une histoire de fort contrôle des partis sur les députés. Jusqu'en 2003, la loi sur l'élection des membres du Parlement prévoyait que le mandat d'un député élu expirait si la personne cessait d'être membre du parti politique ou de la coalition pour laquelle le candidat avait été élu. Cette disposition a été annulée par la Cour constitutionnelle de Serbie, qui l'a jugée inconstitutionnelle, car les députés tenaient leur mandat du peuple et non du parti. En 2016, la Cour européenne des droits de l'homme a examiné la démission de députés en Serbie au regard de l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH.¹⁰³ Dans cette affaire, le parti politique dont le député était membre avait demandé à ses députés de rédiger à l'avance des lettres de démission et de les soumettre au parti. Lorsque le parti politique a ensuite soumis une lettre de démission contre la volonté du député, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que cette pratique était contraire à la loi. Dans la loi actuelle, la démission des députés est régie par l'article 132 du site. Une démission doit être présentée par écrit, avoir une signature certifiée et être soumise en personne à l'Assemblée nationale dans un délai de trois jours à compter du jour de la certification de la signature. Étant donné que les signatures pour la démission ne sont valables que pendant trois jours et que la lettre de démission doit être remise en personne, cela semble être une tentative positive d'introduire des garanties formelles pour s'assurer que la démission d'un député a été faite de *bonne foi*.

157. Malgré des critiques de longue date, la Constitution serbe de 2006 maintient les dispositions relatives au mandat impératif.¹⁰⁴ Le paragraphe 2 de l'article 102 de la Constitution de 2006 de la République de Serbie prévoit qu'« un député est libre de mettre irrévocablement son mandat à la disposition du parti politique sur la proposition duquel il a été élu député ». La Commission de Venise et le BIDDH réitèrent la nécessité d'abroger cette disposition de la Constitution, afin d'éliminer les éléments fondamentalement contraires aux normes internationales en matière d'élections démocratiques.¹⁰⁵

2. Vote et dépouillement

158. La législation prévoit des bureaux de vote spéciaux dans les unités militaires (article 56.3 LEMP). Cela va à l'encontre du Code de bonne conduite en matière électorale, I.3.2.xi. Les bureaux de vote spéciaux pour le personnel militaire sont un moyen de harceler les électeurs qui y participent. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de reconsidérer cette disposition.

3. Publication de sondages d'opinion

159. L'article 6.3 LEMP stipule qu'il est interdit, 48 heures avant le jour de l'élection et le jour de l'élection avant la fermeture des bureaux de vote, de publier des estimations des résultats de l'élection ... « Comme la diffusion de l'information, notamment dans les médias sociaux ou sur Internet, n'est pas limitée par les frontières, les restrictions à l'accès à l'information publique, y compris sur l'opinion publique, devraient être limitées. Les électeurs peuvent

¹⁰³ Voir Paunović et Milivojević c. Serbie, no. 41683/06, 24 mai 2016.

¹⁰⁴ Dans son avis de 2007 sur la Constitution de la Serbie ([CDL-AD\(2007\)004](#)), la Commission de Venise qualifie cette disposition, au paragraphe 53, de « violation grave de la liberté d'un député d'exprimer son point de vue sur les mérites d'une proposition ou d'une action. Elle concentre un pouvoir excessif entre les mains de la direction du parti ». Voir également la recommandation 9.10.1 de la Résolution 1858 (2012) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le respect des obligations et engagements de la Serbie.

¹⁰⁵ Paragraphe 7.9 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 ; Rapport de la Commission de Venise de 2009 sur le mandat impératif et les pratiques similaires ([CDL-AD\(2009\)027](#)).

obtenir de fausses données, et l'accès à des informations exactes pourrait éviter la désinformation des électeurs juste avant les élections ».

H. La loi adoptée sur le référendum et l'initiative populaire

160. Suite à l'avis urgent rendu par la Commission de Venise sur le projet de loi révisé sur le référendum et l'initiative populaire,¹⁰⁶ la loi sur le référendum et l'initiative populaire a été adoptée en décembre 2021. Les principales recommandations visant à supprimer les frais d'authentification des signatures, à donner aux commissions électorales le pouvoir de vérifier les signatures et à fournir des informations objectives aux électeurs ont été suivies.

161. C'est également le cas de la recommandation visant à prévoir que les délais avant qu'un nouveau référendum puisse être organisé sur une question donnée après un résultat positif s'appliquent également en cas de résultat négatif. Certaines recommandations restent cependant à traiter, notamment celle d'étendre le droit de recours à tous les électeurs.

162. La loi a été appliquée pour la première fois très tôt après son adoption, lors du référendum constitutionnel du 16 janvier 2022. Les amendements à la Constitution ont été acceptés avec 60,24 % des voix et un taux de participation de 30,65 %. Le résultat était valable puisque la loi révisée avait supprimé le quorum, conformément aux recommandations de la Commission de Venise.¹⁰⁷ La loi n'a pas été appliquée à d'autres occasions jusqu'à présent.

¹⁰⁶ [CDL-AD\(2021\)052](#), Serbie - Avis urgent sur le projet de loi révisé sur le référendum et l'initiative populaire.

¹⁰⁷ Cf. Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)015](#), Code révisé de bonnes pratiques en matière de référendum, III.7.