Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

**Doc. 14062**
17 mai 2016

# Observation des élections législatives anticipées en Serbie (24 avril 2016)

**Rapport d'observation d'élection**
Commission ad hoc du Bureau
Rapporteur: M. Volodymyr ARIEV, Ukraine, Groupe du Parti populaire européen

**Sommaire** **Page**

1. Introduction ..... 1
2. Cadre juridique ..... 2
3. Administration des élections, enregistrement des listes électorales et des candidats ..... 4
4. Campagne électorale et environnement médiatique ..... 6
5. Jour du scrutin ..... 7
6. Conclusions et recommandations ..... 8
Annexe 1 – Composition de la commission ad hoc ..... 9
Annexe 2 – Programme de l'observation des élections législatives anticipées ..... 10
Annexe 3 – Déclaration de la Mission internationale d'observation des élections (MIOE) ..... 12

## 1. Introduction

1. A sa réunion du 29 janvier 2016, le Bureau de l'Assemblée parlementaire a décidé d'observer les élections législatives anticipées en Serbie, sous réserve de la réception d'une invitation, et de constituer à cet effet une commission ad hoc composée de 20 membres et des deux corapporteurs de la commission de suivi. Il a également autorisé une mission préélectorale. Lors de sa réunion du 3 mars, le Bureau a approuvé la composition de la commission ad hoc et nommé à sa présidence M. Volodymyr Ariev (Ukraine, PPE/DC) (voir annexe 1). Le 7 mars, M$^{me}$ Maja Gujković, présidente du Parlement de la Serbie, a invité l'Assemblée parlementaire à observer les élections législatives anticipées.

2. En vertu de l'article 15 de l'accord de coopération signé entre l'Assemblée parlementaire et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) le 4 octobre 2004, «[l]orsque le Bureau de l'Assemblée décide d'observer des élections dans un pays où la législation électorale a été précédemment examinée par la Commission de Venise, l'un des rapporteurs de la Commission de Venise sur cette question pourra être invité en qualité de conseiller juridique à participer à la mission d'observation de l'Assemblée». Conformément à cette disposition, le Bureau de l'Assemblée a invité un expert de la Commission de Venise à participer à la commission ad hoc en qualité de conseiller.

3. La délégation préélectorale s'est rendue en Serbie du 3 au 6 avril 2016 afin d'évaluer l'état des préparatifs et le climat politique à l'approche des élections législatives du 24 avril 2016. La délégation multipartite était composée de Volodymyr Ariev (Ukraine, PPE/DC), chef de la délégation, René Rouquet (France, SOC), Andrea Rigoni (Italie, ADLE) et Matjaz Hanzek (Slovénie, GUE). Malheureusement, l'un des membres de la délégation préélectorale et les deux corapporteurs pour le suivi de la Serbie n'ont pas été en mesure de participer à la mission.

4. Lors de sa visite en Serbie, la délégation préélectorale a rencontré M. Aleksandar Vučić, Premier ministre; Maja Gojković, présidente de l'Assemblée nationale de la République de Serbie; Aleksandar Nikolić, secrétaire d'Etat, ministre de l'Intérieur; des membres de la délégation serbe auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE); des membres du Conseil de l'Agence nationale de radiodiffusion; des membres de l'Agence de lutte contre la corruption (ALC); des membres de la commission électorale de la République (CER) ainsi que les chefs et représentants des principaux groupes parlementaires. Des réunions ont aussi été organisées avec des membres du corps diplomatique et des représentants d'organisations et de missions internationales, de la société civile et des médias.

5. Dans une déclaration publiée à la fin de la visite, la délégation préélectorale de l'Assemblée a relevé avec satisfaction que la campagne électorale s'est déroulée dans le calme et pour l'essentiel pacifiquement, tous les candidats en lice pouvant faire campagne librement et sans restriction. La délégation a toutefois été informée de cas sporadiques de violences à l'encontre de représentants de partis d'opposition et d'une utilisation abusive des ressources administratives. La CER a travaillé de manière transparente et efficace et les candidats en lice avaient confiance dans l'impartialité et la neutralité de ses travaux. L'enregistrement des listes des candidats a été inclusif et aucune préoccupation n'a été signalée quant à l'exactitude des listes électorales. S'agissant du financement de la campagne électorale, la délégation a rappelé que l'Assemblée, dans ses différentes résolutions, et la Commission de Venise dans ses avis, ont souvent souligné la nécessité de se doter de mécanismes juridiques plus robustes pour accroître la transparence du financement des partis politiques et celui des campagnes électorales, ainsi que la responsabilisation des partis politiques.

6. La commission ad hoc de l'APCE pour l'observation des élections législatives anticipées s'est réunie à Belgrade du 22 au 25 avril 2016. Elle a notamment rencontré les chefs et représentants des listes des entités et des partis politiques en lice, le chef de la mission restreinte d'observation des élections (MROE) du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH) et des membres de son équipe principale, un membre de la Commission électorale de la République, des représentants d'organisations et missions internationales ainsi que de la société civile et des médias. Le programme des réunions de la commission ad hoc figure en annexe 2. La commission ad hoc souhaite remercier le personnel du bureau du Conseil de l'Europe à Belgrade, ainsi que les membres de la MROE de l'OSCE/BIDDH pour leur coopération et leur assistance.

7. La commission ad hoc a travaillé dans le cadre d'une mission internationale d'observation des élections (MIOE) aux côtés de la MROE de l'OSCE/BIDDH.

8. Le jour du scrutin, la commission ad hoc s'est répartie en 12 équipes qui ont observé les élections à Belgrade et dans sa périphérie, ainsi que dans les régions et municipalités suivantes: Novi Sad, Novi Pazar, Subotica, Voïvodine, Pancevo, Smederevo, Obrenovac, Niš et Vranje.

9. La commission ad hoc a conclu que les élections législatives anticipées tenues le 24 avril 2016 en Serbie ont donné aux électeurs un véritable choix, les libertés fondamentales ont été respectées et l'administration électorale s'est acquittée efficacement de ses fonctions et a généralement bénéficié de la confiance des parties prenantes aux élections. Le chef de la délégation de l'APCE a déclaré que le jour du scrutin «les citoyens de Serbie ont fait librement leur choix entre un grand nombre de partis politiques. Le scrutin s'est déroulé dans le calme et était très bien organisé. Les élections ne se limitant pas au jour du scrutin, il y a lieu d'ajouter que les candidats en lice ont pu mener leur campagne électorale dans un esprit d'ouverture. Cela étant, nous avons relevé plusieurs points préoccupants, à savoir: premièrement, l'utilisation abusive par les partis sortants des avantages administratifs incombant à leurs fonctions; deuxièmement, une couverture médiatique en faveur des partis au pouvoir en dépit d'un environnement médiatique ouvert; et, troisièmement, le fait que le financement des partis politiques et de la campagne électorale n'ait pas été pleinement transparent. La Serbie doit améliorer son cadre juridique électoral, en coopération étroite avec la Commission de Venise du Conseil de l'Europe». La déclaration publiée après les élections figure à l'annexe 3.

## 2. Cadre juridique

10. L'organisation des élections législatives est réglementée par la Constitution serbe de 2006; la loi sur l'élection des représentants (telle qu'amendée pour la dernière fois en 2011); la loi sur le registre unifié des électeurs; la loi sur les partis politiques; la loi sur le financement des activités politiques (telle qu'amendée pour la dernière fois en octobre 2014), la loi sur les médias électroniques ainsi que la loi relative à l'information et aux médias. Le cadre juridique est complété par le règlement intérieur adopté par la CER en janvier 2012 et par celui de l'Assemblée nationale adopté en juillet 2010.

11. La législation électorale a subi d'importantes modifications en 2011, à la suite notamment des recommandations formulées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH dans l'avis conjoint de mars 2011[1]. Le cadre juridique assure une base solide pour la conduite d'élections démocratiques, s'il est appliqué de bonne foi.

12. Le financement des campagnes électorales est régi par la loi sur le financement des activités politiques. Les modifications apportées à cette loi en 2014 ont réduit le financement public accordé pour les activités régulières et de campagne des partis politiques. Le financement public des campagnes s'élève à € 4,7 millions. La loi amendée fixe des limites concernant le montant maximum des dons privés (20 fois le salaire mensuel moyen pour les dons privés faits aux partis par des particuliers, ce qui représente près de € 7 200, et 200 fois le salaire mensuel moyen pour les dons faits par des personnes morales, soit près de € 72 200).

13. La loi interdit également la collecte de fonds au profit d'une entité politique (article 13). En 2014, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont rendu un avis conjoint sur des projets d'amendements à la loi relative au financement des activités politiques, adoptés par la suite par l'Assemblée nationale en novembre 2014. L'avis conjoint de 2014 énonçait quatre recommandations principales:

– inclure dans la loi des dispositions et des lignes directrices sur le mandat autonome de l'Agence de lutte contre la corruption, en particulier sur ses compétences à appliquer une série de mesures contre les comportements illégaux, tout en ajoutant des dispositions qui garantissent des sanctions proportionnées;

– réexaminer le niveau du financement public;

– envisager l'introduction d'une limitation des dépenses totales de campagnes et d'un plafond de financement des partis;

– abaisser les limites concernant le financement privé des particuliers et des sociétés privées.

14. Ces recommandations n'ont pour l'heure pas été totalement prises en compte et le système réglementaire ne garantit pas la transparence du financement des campagnes électorales et l'obligation d'en rendre compte. Lors de sa visite à Belgrade, la délégation préélectorale de l'APCE a été informée par ses interlocuteurs de l'utilisation abusive des ressources administratives en faveur des partis au pouvoir, au risque de ne pas garantir les mêmes conditions à tous les candidats en lice. Selon le rapport sur les constatations et conclusions préliminaires de la MIOE, sur les 20 candidats, seuls cinq ont publié sur leur site internet des informations relatives aux dons perçus, tel qu'exigé par la loi[2].

15. La délégation d'observation des élections de l'APCE fait remarquer que cette insécurité juridique engendre des difficultés dans la mise en œuvre des dispositions de la loi sur le financement des activités politiques et nuit à leur efficacité. En 2014, l'Agence de lutte contre la corruption a saisi les tribunaux correctionnels de 33 demandes relatives à des violations de la loi susmentionnée. Concernant le financement privé, comme souligné dans l'avis conjoint de 2014, la loi soulève de sérieuses préoccupations quant à la clarté et transparence de l'utilisation à diverses fins de fonds provenant de sources privées ainsi que de l'utilisation des fonds pour le financement des activités courantes des entités politiques dans le cadre de leurs campagnes électorales[3]. Ce manque de transparence dans l'allocation de financement privé a souvent été critiqué par différents interlocuteurs de la société civile. Sur un plan général, il semble que le soutien accordé par le milieu des affaires profite en priorité à la majorité au pouvoir, et pénalise par conséquent les partis d'opposition. La limitation des dépenses de campagne demandée par la Commission de Venise et l'OSCE/ BIDDH pourrait atténuer le risque de niveau disproportionné des dépenses d'un parti à l'autre.

16. La délégation préélectorale de l'APCE a rappelé que l'Assemblée, dans ses différentes résolutions, et la Commission de Venise dans ses avis, ont souvent souligné la nécessité de se doter de mécanismes juridiques plus robustes pour accroître la transparence du financement des partis politiques et celui des campagnes électorales, ainsi que la responsabilisation des partis politiques. Le rapport de l'APCE sur les élections législatives anticipées du 24 mars 2014 a souligné que cette nouvelle loi constituait une avancée positive vers la création d'un système résolument moderne de financement des activités politiques en Serbie, à condition que l'Agence de lutte contre la corruption de la Serbie dispose des moyens humains et financiers

1. Document CDL-AD(2011)005.
2. Déclaration sur les constatations et conclusions préliminaires de la MIOE, 25 avril 2016, p. 8.
3. Document CDL-AD(2014)034; voir en particulier les paragraphes 33 à 36.

nécessaires pour surveiller leur financement de manière adéquate et transparente. Malheureusement, plusieurs des recommandations principales n'ont toujours pas été prises en considération. La délégation nourrissait l'espoir que le parlement récemment élu règle ces problèmes en toute priorité.

17. L'Assemblée nationale de la Serbie est composée de 250 membres élus pour quatre ans dans une circonscription nationale unique. Les sièges sont répartis proportionnellement entre les listes ayant remporté au moins 5 % des suffrages exprimés. La règle des 5 % ne s'applique pas aux partis des minorités nationales. L'introduction d'un système de quota en 2011 a permis un meilleur accès des femmes au parlement. Toutefois, les dirigeants des partis politiques disposent encore d'une certaine latitude, quoique restreinte, depuis la modification de la loi électorale en 2011, concernant leur liste de candidats, dans la mesure où les candidats élus peuvent mettre leur mandat à la disposition de leur parti. En outre, une disposition constitutionnelle permet toujours à un député de «mettre irrévocablement son mandat à la disposition du parti politique concerné»[4].

18. Selon les résultats du recensement de 2011, la Serbie compte 20 minorités nationales et linguistiques. D'après l'auto-déclaration d'appartenance faite lors de ce recensement, les Serbes représentent 83,3 % de la population, les Hongrois – 3,53 %, les Bosniens – 2,33 % et les Roms – 2,05 %. La minorité albanaise avait boycotté ce recensement. Cependant, le rapport sur les constatations et conclusions préliminaires de la MIOE indique que selon une évaluation demandée par les autorités serbes et menée en 2015 dans le sud de la Serbie, la population albanaise s'élèverait à 47 938 habitants. La loi sur les partis politiques énonce que 1 000 membres sont nécessaires pour fonder un parti politique représentant une minorité nationale alors que dix fois plus de membres sont requis pour former un parti ordinaire.

19. La législation électorale ne réglemente pas le statut des observateurs internationaux et nationaux. Ses dispositions régissent l'accréditation des observateurs bien que de nouvelles instructions soient adoptées à chaque élection et qu'elles ne constituent pas des fondements juridiques durables pour l'observation des élections. Au titre des élections législatives anticipées du 24 avril 2016, la CER a accrédité 196 observateurs internationaux et 1 689 observateurs citoyens dans le cadre d'un processus inclusif. Les membres de la délégation de l'APCE ont constaté la présence de peu d'observateurs nationaux dans les bureaux électoraux visités le jour du scrutin.

### 3. Administration des élections, enregistrement des listes électorales et des candidats

20. Les élections législatives anticipées ont été gérées par une administration à deux niveaux comprenant la Commission électorale de la République (CER) et 8 378 bureaux électoraux (BE) dont 29 bureaux dans des établissements pénitentiaires et 38 bureaux ouverts dans 22 pays étrangers. Malgré les recommandations de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, il n'existe pas de niveau intermédiaire de l'administration électorale, en l'occurrence à l'échelon régional[5].

21. La CER est un organe permanent en charge de la préparation et de la tenue des élections. Elle est composée de 16 membres permanents et de leurs suppléants, tous (y compris le secrétaire de la commission et un représentant de l'institut national de la statistique de Serbie, les deux ne disposant pas d'un droit de vote) sont désignés par l'Assemblée nationale pour une durée de quatre ans renouvelable. Les membres permanents assurent une représentation proportionnelle des groupes parlementaires. Dans sa composition étendue – au cours des périodes électorales – la CER inclut un représentant de chaque entité présentant une liste de candidats. Les membres de la composition «étendue» disposent des mêmes droits et devoirs que les membres permanents. La CER comprenait 75 membres et suppléants, dont 20 femmes.

22. Les bureaux électoraux sont composés de la même manière que la CER, soit trois membres permanents et leurs suppléants, ainsi que, dans la composition étendue, des membres et leurs suppléants désignés par les candidats au scrutin et nommés par la CER. Les bureaux électoraux sont nommés au plus tard dix jours avant le jour des élections[6]. Le jour du vote, les membres de la délégation d'observation des élections de l'APCE ont noté la présence d'un très grand nombre de membres de BE dans des locaux exigus. En l'absence d'une identification claire de ces personnes, cette situation peut dans certains cas créer la confusion.

---

4. Documents CDL-AD(2011)005 et CDL-AD(2011)006.
5. Voir OSCE/BIDDH, rapport final de la mission restreinte d'observation des élections www.osce.org/odihr/9250; voir également les recommandations conjointes CDL-AD(2006)013, paragraphe 18, préconisant «que la loi soit amendée pour inclure des commissions électorales intermédiaires dotées de garanties de transparence adéquates et d'une large participation politique».
6. Article 36.3, loi relative à l'élection des membres du parlement.

23. Les sessions de la CER sont ouvertes aux observateurs accréditées et aux médias. L'article 27.7 du règlement intérieur dispose que tous les actes et décisions de la CER doivent faire l'objet d'une publication sur son site internet. Cette exigence a été respectée par la CER, qui a opéré de manière transparente et efficace. Les interlocuteurs de la délégation d'observation des élections de l'APCE, y compris les candidats en lice, ont exprimé leur confiance dans la neutralité et l'impartialité des travaux de la CER.

24. Le droit de vote est accordé à tous les citoyens ayant atteint l'âge de 18 ans le jour des élections et ayant une résidence permanente en Serbie. Le 22 avril, la CER a publié les listes électorales sur lesquelles 6 739 441 électeurs étaient inscrits. Le nombre d'électeurs inscrits dans chaque bureau de vote ne peut être inférieur à 100 ni excéder 2 500. Des bulletins multilingues en caractères cyrilliques et latins ont été imprimés pour les bureaux de vote situés dans les régions avec une présence significative de minorités linguistiques. La délégation de l'Assemblée a été informée par divers interlocuteurs d'un nombre considérable d'invitations à voter reçues par les électeurs et contenant des informations et adresses erronées, ce qui a fait naître au sein de la population des doutes quant à l'exactitude des listes électorales. A cet égard, la délégation de l'APCE rappelle que malgré les précédentes recommandations de la Commission de Venise et de l'OSCE/ BIDDH, les listes électorales n'ont pas été affichées à des fins de vérification par le public. Cette absence de contrôle public a limité la transparence du processus d'enregistrement des électeurs.

25. Les listes de candidats peuvent être présentées par les partis politiques, leurs coalitions ou des groupes de citoyens. Chaque liste de candidats proposée doit être soutenue par les signatures d'au moins 10 000 électeurs, chaque électeur ne pouvant soutenir qu'une seule liste. Celles des minorités nationales doivent collecter 3 000 signatures seulement pour être enregistrées. Malgré les recommandations précédentes de l'OCSE/BIDDH et de la Commission de Venise, la législation serbe ne permet toujours pas l'auto désignation de candidats indépendants individuels[7].

26. Pour les élections législatives anticipées du 24 avril 2016, la CER a procédé à l'enregistrement des listes de candidats d'une manière inclusive et cela pour huit partis, six coalitions de partis et six groupes de citoyens. La CER et divers autres interlocuteurs ont fait part à la délégation d'observation des élections de l'APCE de la falsification de près de 15 000 signatures de soutien de certaines listes. Une liste a été rejetée par le tribunal administratif de Belgrade, six listes de candidats ont été retirées et trois autres rejetées par la CER. Cette dernière a précisé à la délégation d'observation qu'un examen approfondi serait mené après les élections, ajoutant avoir signalé à la police et au bureau du Procureur la falsification éventuelle d'un grand nombre de signatures de soutien. La délégation a relevé que les règles peu claires de vérification des signatures et l'absence de transparence de ce processus, déjà critiquées par l'Assemblée dans son rapport d'observation des élections de 2014, ont fait naître un sentiment d'arbitraire dans l'enregistrement des candidats.

27. Soixante-quatre des 106 partis enregistrés en Serbie représentent des minorités nationales. Pour les élections législatives anticipées, huit listes de candidats ont été enregistrées au titre de minorités nationales. Selon plusieurs interlocuteurs de la délégation d'observation des élections de l'Assemblée, certains de ceux ayant présenté une liste électorale ont exploité l'absence de critères clairs dans la législation pour demander à bénéficier du statut de minorité nationale dans le seul but d'obtenir les privilèges qui en découlent. A titre d'exemple, deux listes de candidats ont été enregistrées à la fois au titre des minorités bosniaque, hongroise et russe, et une autre au titre des minorités albanaise et slovaque.

28. La loi a instauré un quota hommes–femmes pour les listes de candidats, un candidat sur trois au moins devant être du sexe le moins représenté. Si tous les concurrents en lice ont respecté les exigences de la loi, une seule liste était conduite par une femme: Dveri – Parti démocrate de Serbie.

29. Concernant le scrutin au Kosovo*[8], la délégation de l'Assemblée parlementaire a appris la conclusion d'un accord entre Belgrade et Pristina sur la tenue, au Kosovo également, d'élections législatives anticipées pour les citoyens serbes. Les élections ont été organisées avec l'assistance de l'OSCE, comme ce fut déjà le cas en 2014, essentiellement pour des raisons de sécurité, mais aussi pour faciliter le déroulement du scrutin sur le plan technique.

---

7. CDL-AD (2009)039, paragraphe 54.

8. * Toute référence au Kosovo dans le présent document, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

**4. Campagne électorale et environnement médiatique**

30. Le 4 mars 2016, le Président de la Serbie, Tomislav Nikolić, a accepté la demande de dissolution de l'Assemblée nationale formulée par le gouvernement et signé le décret relatif à la tenue d'élections législatives anticipées le 24 avril. Ce scrutin ont été le onzième depuis l'introduction du système multipartite en Serbie en 1990, sachant que la majorité des scrutins ont été des élections anticipées. L'Assemblée parlementaire a observé toutes les élections présidentielles et législatives organisées en Serbie depuis 2000.

31. A la suite des élections législatives anticipées de 2014, le Parti progressiste serbe (SNS) et ses partenaires de coalition ont remporté la majorité absolue au parlement: les résultats officiels sont les suivants: Parti progressiste serbe (coalition «Aleksandar Vučić – l'avenir auquel nous croyons») – 158 sièges; coalition du Parti socialiste de Serbie – 44 sièges; Parti démocrate – 19 sièges; coalition du Nouveau Parti démocrate – 18 sièges; coalition des Hongrois de Voïvodine – 6 sièges; Parti d'action démocratique du Sandjak – 3 sièges; Parti d'action démocratique de Riza Halimi – 2 sièges.

32. Les dirigeants de la coalition au pouvoir ont fait savoir à la délégation préélectorale de l'APCE, au cours de sa visite à Belgrade les 4 et 5 avril, que des élections législatives anticipées étaient nécessaires pour assurer un large soutien aux réformes, renouveler son mandat et préparer le pays à rejoindre l'Union européenne. Selon les partis d'opposition et certains interlocuteurs de la société civile, la coalition au pouvoir avait judicieusement choisi le calendrier de ces élections anticipées pour consolider son pouvoir à tous les niveaux.

33. Dans sa déclaration, la délégation préélectorale a noté que la majorité des scrutins organisés en Serbie ont été des élections anticipées. Si, sur le plan légal, la «culture» des élections anticipées ne pose pas de problème, il n'en reste pas moins que l'on peut s'interroger sur l'impact que des élections systématiquement anticipées a sur le fonctionnement efficient du parlement selon le mandat constitutionnel, indépendamment des forces politiques qui sont au pouvoir.

34. La campagne électorale a été dominée par la coalition «Pour une Serbie qui gagne» dirigée par le SNS, les autres candidats actifs étant la coalition «Equité pour la Serbie» menée par le Parti démocrate (DS), la coalition du Parti socialiste de Serbie (SPS), le Parti radical serbe (SRS) et la coalition «Alliance pour une Serbie meilleure» composée du Parti libéral-démocrate de Serbie (LDP), du Parti social-démocrate et de la Ligue des sociaux-démocrates de Voïvodine.

35. Les interlocuteurs de la délégation représentant les partis d'opposition se sont plaints qu'en raison de ressources financières restreintes, ils ne seraient pas en mesure de mener une campagne active et disposeraient de possibilités limitées en termes de publicité électorale dans les médias électroniques et la presse. En revanche, les observateurs ont noté la prévalence, tant dans les villes que dans les zones rurales, de panneaux d'affichage et d'affiches assurant la promotion du SNS. La coalition au pouvoir bénéficiait par ailleurs d'une présence tout aussi dominante dans les publicités sur les médias électroniques.

36. Concernant la place de l'argent dans la vie politique, notamment dans le processus électoral, et sur un plan général, s'agissant du financement de la campagne, la délégation préélectorale de l'APCE a rappelé que l'Assemblée, dans ses différentes résolutions, et la Commission de Venise dans ses avis, ont souvent souligné la nécessité de se doter de mécanismes juridiques plus robustes pour garantir des conditions égales pour tous les candidats, accroître la transparence du financement des partis politiques et celui des campagnes électorales, ainsi que la responsabilisation des partis politiques.

37. La campagne électorale s'est déroulée dans le calme et de manière généralement pacifique, tous les candidats ayant pu mener campagne librement et sans restriction. Cependant, des cas sporadiques de violences à l'encontre de représentants des partis d'opposition ont été relevés. A cet égard, la délégation condamne tous les actes de violence, même isolés, et est d'avis qu'ils doivent être condamnés sans ambigüité par l'ensemble des forces politiques. Certains interlocuteurs de la délégation ont eu vent de cas d'utilisation abusive des ressources administratives de la part de la coalition au pouvoir lors de l'organisation d'événements officiels, l'inauguration d'institutions publiques ou d'usines privées avec la participation de dignitaires étrangers[9].

9. Le ministre hongrois des Affaires étrangères a apporté son soutien au SNS et à l'Alliance des Hongrois de Voïvodine à l'occasion d'un rassemblement politique à Pančevo le 5 avril. Le Premier ministre hongrois a accompagné le Premier ministre Vučić lors de l'inauguration d'une usine privée à Subotica le 13 avril. Le Vice-président de la Douma d'Etat russe a été invité lors de la convention finale du parti SNS à Belgrade le 21 avril.

38. Selon le rapport sur les constatations et conclusions préliminaires de la MIOE, les médias publics ont accordé le même temps d'antenne à tous les candidats, conformément aux obligations légales, leur permettant de présenter leurs programmes politiques. Cependant, les activités du gouvernement et du parti au pouvoir ont dominé la couverture de la campagne dans les programmes d'information et d'actualité. Les reportages analytiques et critiques présentés sur les grandes chaînes de télévision nationales étaient limités, en raison notamment de l'autocensure généralisée due au contrôle politique exercé sur le secteur des médias. En l'absence d'un mécanisme efficace de contrôle de la conduite des médias au cours de la campagne, la partialité des médias, la pratique de la diffamation et les violations de la liberté des médias sont restés sans suite[10].

**5. Jour du scrutin**

39. Le jour du scrutin a été calme et pacifique. Les observateurs de l'APCE ont visité un nombre limité de bureaux de vote et constaté que les opérations de vote et de dépouillement ont été menées, en général, dans le respect de la loi. Le processus de vote et de dépouillement s'est déroulé de manière transparente et les membres des bureaux de vote ont pleinement coopéré avec les observateurs internationaux.

40. Les membres de la commission ad hoc ont pointé du doigt un certain nombre de problèmes techniques dans les bureaux de vote visités:

– l'ouverture tardive de certains bureaux de vote;

– des cas isolés de vote familial, en particulier à Novi Pazar et Vranje;

– la présence d'un nombre considérable de personnes dans les bureaux de vote, souvent de taille exigüe. La composition très ouverte des bureaux électoraux a contribué à la transparence et à la fiabilité du processus électoral. Toutefois, elle a eu pour conséquence un encombrement des locaux, notamment au moment de l'ouverture des urnes et du dépouillement;

– l'absence d'identification claire des membres des bureaux électoraux;

– la conception des isoloirs, en particulier la fragilité des cloisons, ne permettant pas d'assurer le secret du vote. Néanmoins, aucune tentative pour tirer profit de cette anomalie n'a été mentionnée. Ce même problème a déjà été signalé lors de l'observation des élections anticipées en 2014;

– le manque fréquent d'accessibilité des bureaux de vote aux personnes handicapées. Néanmoins, ces dernières pouvaient voter à domicile (vote mobiles);

– scellement incorrect des urnes dans certains des bureaux de vote visités;

– des cas isolés de non-respect des procédures de dépouillement dans certains bureaux de vote, principalement dans des localités rurales. Néanmoins, aucune tentative pour tirer profit de cette anomalie n'a été mentionnée;

– la présence intimidante de représentants du SNS au sein et aux abords de certains bureaux de vote;

– la présence très limitée d'observateurs nationaux.

41. Le 25 avril, la Commission électorale de la République a annoncé les résultats des élections législatives anticipées. Les partis et coalitions ont obtenu les résultats suivants: la coalition dirigée par le Parti progressiste serbe (SNS) – 48,25 % des voix; la coalition menée par le Parti socialiste de Serbie (SPS) – 10,95 % des voix; le Parti radical serbe (SRS) – 8,1 % des voix; la coalition dirigée par le Parti démocrate (DS) – 6,02 % des voix; le mouvement «Ça suffit!» – 6,02 % des voix; la coalition du Parti libéral-démocrate de Serbie (LDP), le Parti social-démocrate de Serbie et la Ligue des sociaux-démocrates de Voïvodine – 5,02 % des voix. La coalition du Parti démocrate de Serbie a obtenu 4,99 % des voix et n'a pas franchi le seuil de 5 % des voix. Les listes des candidats suivants ont obtenu des sièges selon la procédure spéciale pour les minorités nationales: l'Alliance des Hongrois de Voïvodine (VMSZ) – 4 sièges; la Communauté démocratique bosniaque (BDZ) – 2 sièges; le Parti d'action démocratique du Sandjak (SDA) – 1 siège; le Parti bosniaque – 1 siège; le Parti de l'action démocratique – 1 siège; et les Verts – 1 siège. Le taux de participation s'est élevé à 56,07 %. Il était de 44,72 % au Kosovo, soit 30 % de plus que lors des précédentes élections législatives anticipées de 2014. Le 27 avril, la Commission électorale de la République a annoncé qu'en raison de certaines irrégularités détectées dans 15 bureaux de vote et concernant 19 631 électeurs, un nouveau scrutin serait organisé dans ces bureaux le 4 mai. Le chiffre de 19 631 électeurs ne représente qu'environ 0,3 % du nombre total de votants, mais ce nouveau scrutin risque néanmoins d'affecter le résultat

10. Déclaration sur les constatations et conclusions préliminaires de la MIOE, 25 avril 2016, p. 2.

pour la liste du Parti démocrate de Serbie dont le résultat est très proche du seuil de 5 %. Le 5 mai, la Commission électorale de la République, après les élections répétées, a annoncé les résultats finaux des élections: la coalition du Parti démocrate de Serbie a obtenu 5,04 % et a franchi le seul de 5 %. Selon les résultats finaux des élections, la coalition SNS a obtenu 131 sièges; la coalition SPS – 29 sièges; le parti SRS – 22 sièges; la coalition DS – 16 sièges; le mouvement «Ça suffit!» – 16 sièges; la coalition LDP – 13 sièges; et la coalition du Parti démocrate de Serbie – 13 sièges. Les partis des minorités nationales ont obtenu: l'Alliance des Hongrois de Voïvodine (VMSZ) – 4 sièges; la Communauté démocratique bosniaque (BDZ) – 2 sièges; le Parti d'action démocratique du Sandjak (SDA) – 1 siège; le Parti bosniaque – 1 siège; le Parti de l'action démocratique – 1 siège; et les Verts – 1 siège.

## 6. Conclusions et recommandations

42. La commission ad hoc de l'Assemblée a conclu que les élections législatives anticipées qui se sont déroulées en Serbie le 24 avril 2016 avaient permis aux électeurs d'exercer un véritable choix dans le respect de leurs libertés fondamentales, et que l'administration électorale avait rempli sa mission en toute efficience, généralement avec la confiance des parties prenantes aux élections. Le jour du scrutin, les citoyens de Serbie ont fait librement leur choix entre un grand nombre de partis politiques.

43. La délégation d'observation des élections de l'APCE a également souligné que les élections ne se limitent pas au jour du scrutin, et que les candidats en lice ont pu mener leur campagne électorale librement et sans contrainte, même si plusieurs points préoccupants ont été relevés: l'utilisation abusive par les partis sortants des avantages administratifs incombant à leurs fonctions; des pressions et des intimidations exercées sur des électeurs, en particulier sur des agents de la fonction publique; une couverture médiatique en faveur des partis au pouvoir malgré un environnement médiatique ouvert; le manque de transparence pleine et entière du financement des partis politiques et de la campagne électorale.

44. L'Assemblée parlementaire a observé toutes les élections législatives et présidentielles en Serbie depuis 2000 et note que la majorité des scrutins organisés en Serbie ont été des élections anticipées. A cet égard, la délégation de l'Assemblée est convaincue que si, sur le plan légal, la «culture» des élections anticipées ne pose pas de problème, il n'en reste pas moins que l'on peut s'interroger sur l'impact que des élections systématiquement anticipées a sur le fonctionnement efficient du parlement selon le mandat constitutionnel, indépendamment des forces politiques qui sont au pouvoir.

45. La délégation a souligné que, en général, la procédure d'enregistrement des listes de candidats avait été gérée de manière inclusive. Néanmoins, la délégation d'observation des élections de l'Assemblée a été informée de la falsification de près de 15 000 signatures de soutien de certaines listes. La CER a indiqué à la délégation d'observation qu'un examen approfondi serait mené après les élections, ajoutant avoir signalé à la police et au bureau du Procureur la falsification éventuelle d'un grand nombre de signatures de soutien. La délégation de l'APCE estime que les règles peu claires concernant la vérification des signatures et l'absence de transparence de ce processus, déjà critiquées par l'Assemblée dans son rapport d'observation des élections de 2014, ont fait naître un sentiment d'arbitraire dans l'enregistrement des candidats.

46. La délégation d'observation des élections de l'APCE, ainsi que la mission restreinte d'observation des élections de OSCE/BIDDH, ont identifié un certain nombre d'irrégularités et de lacunes tout au long du processus électoral, y compris lors du dépouillement. La Serbie doit par conséquent améliorer son cadre juridique électoral ainsi que certaines pratiques électorales, en tenant compte des enseignements tirés de ce scrutin, afin de renforcer la confiance des citoyens dans les élections démocratiques. Ce travail devrait être accompli en étroite coopération avec la Commission de Venise.

**Annexe 1 – Composition de la commission ad hoc**

Sur la base des propositions des groupes politiques de l'Assemblée, la commission ad hoc se composait comme suit:

– Volodymyr ARIEV (Ukraine, PPE/DC), Président de la commission ad hoc

– **Groupe du Parti populaire européen (PPE/DC)**
  - Volodymyr ARIEV*, Ukraine
  - Viorel BADEA, Roumanie
  - Mónika BARTOS, Hongrie
  - Nicole DURANTON, France
  - Samvel FARMANYAN, Arménie
  - Egidijus VAREIKIS, Lituanie

– **Groupe socialiste (SOC)**
  - George FOULKES, Royaume Uni
  - Pierre-Alain FRIDEZ, Suisse
  - Snežana JONICA, Monténégro
  - Marit MAIJ, Pays-Bas
  - René ROUQUET*, France
  - Stefan SCHENNACH, Autriche
  - Predrag SEKULIĆ, Monténégro

– **Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE)**
  - Alfred HEER, Suisse
  - Carles JORDANA MADERO, Andorre
  - Andrea RIGONI*, Italie

– **Groupe des conservateurs européens (CE)**
  - Nigel EVANS, Royaume-Uni

– **Groupe pour la gauche unitaire européenne (GUE)**
  - Matjaž HANŽEC*, Slovénie

– **Commission de Venise**
  - Richard BARETT, Irlande

– **Secrétariat**:
  - Chemavon CHAHBAZIAN, Chef de Secrétariat, Division de l'observation des élections et de la coopération interparlementaire
  - Franck DAESCHLER, Assistant administratif principal, Division de l'observation des élections et de la coopération interparlementaire
  - Danièle GASTL, Assistante, Division de l'observation des élections et de la coopération interparlementaire
  - Gael MARTIN-MICALLEF, Administrateur, Commission de Venise

* membres de la délégation préélectorale

**Annexe 2 – Programme de l'observation des élections législatives anticipées**

**Vendredi 22 avril 2016**

9h00-9h45 Ouverture par M. Volodomyr Ariev, Chef de la délégation
- Information par le Secrétariat
- M^me^ Nadia Ćuk, Chef adjointe du Bureau du Conseil de l'Europe à Belgrade
- Briefing par la Commission de Venise sur le cadre juridique

09h45-10h15 Interventions par les chefs des bureaux internationaux en Serbie
- Ambassadeur Peter Burkhard, Chef de la mission de l'OSCE en Serbie
- Ambassadeur Michael Davenport, Chef de la Délégation de l'Union européenne

10h15-11h15 Briefing par la mission limitée d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH en Serbie
- Introduction et vue d'ensemble à ce jour – Ambassadeur Geert-Hinrich Ahrens, Chef de la Mission
- Contexte politique et campagne – M. Christopher Spence, analyste politique
- Cadre juridique, financement de campagne et plaintes – M^me^ Elissavet Karagiannidou, analyste juridique
- Environnement médiatique et surveillance des médias – M. Marek Mračka, analyste médias
- Administration électorale, candidats et enregistrement des électeurs – M^me^ Svetlana Chetaikina, analyste des élections

11h15-12h00 Réunion avec des représentants de la société civile:
- M. Ivo Čolović, coordinateur de projet – Center for Free Elections and Democracy (CeSID)
- M. Milan Antonijević, directeur – Lawyers' Committee for Human Rights (YUCOM)
- M. Raša Nedeljkov, chef de projet – Centre for Research, Transparency and Accountability (CRTA)
- M. Nemanja Nenadić, directeur de programme – Transparency Serbia

12h00-12h45 Réunion avec des représentants des médias:
- M^me^ Ljiljana Smajlović, Présidente – Association des journalistes de Serbie (UNS) / rédactrice-en-chef – *Politika Daily*
- M. Bojan Brkić, adjoint au rédacteur-en-chef de News, Radio Television of Serbia (RTS)
- M^me^ Tanja Maksić, coordinatrice de projet, chercheur – Balkan Investigative Reporting Network (BIRN)

14h30-18h00 Réunion avec les chefs et représentants des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale de la république de Serbie:
- Parti progressiste de Serbie (SNS) – M. Nebojša Stefanović, vice-président
- Parti social-démocrate de Serbie (SDPS) – M. Milorad Mijatović, vice-président
- Parti de l'Union des pensionnaires de Serbie (PUPS) – M. Milan Krkobabić, président
- Mouvement du renouveau serbe (SPO) – M. Avro Osmajlić, président du conseil exécutif
- Parti socialiste de Serbie (SPS) – M. Žarko Obradović, vice-président
- Parti démocrate (DS) – M. Bojan Pajtić, président
- Ensemble pour la Serbie: parti social-démocrate (SDS) – M. Nenad Konstantinović, vice-président
- Parti libéral-démocrate (LDP)
- Ligue des sociaux-démocrates de Vojvodina (LSV) – M. Aleksandar Jovanović, vice-président
- Alliance des hongrois de Vojvodina (SVM) – M^me^ Elvira Kovač, vice-présidente
- Parti de l'action démocrate de Sandžak (SDA) – M. Sulejman Ugljanin, président

| | |
|---|---|
| 18h00-18h30 | Réunion avec la commission électorale de la République (REC) – M. Ivan Šebek, vice-président |
| 18h30-19h00 | Briefing par la MIOE de l'OSCE/BIDDH en Serbie sur les procédures de vote et l'observation du jour des élections<br>– M$^{me}$ Svetlana Chetaikina, analyste électorale, et M$^{me}$ Pascale Roussy, chef de mission adjointe |
| 19h00-19h30 | Réunion avec les chauffeurs et interprètes |

**Samedi 23 avril 2016**

| | |
|---|---|
| 10h00-11h30 | Déploiement régional |
| 12h00-14h00 | Réunion des chefs de délégations |

**Dimanche 24 avril 2016**

| | |
|---|---|
| 06h30-07h30 | Observation de l'ouverture des bureaux de vote (08h00) |
| 08h00-20h00 | Observation des élections |
| 20h00 | Observation de la fermeture des bureaux de vote, du dépouillement et de la présentation des résultats |

**Lundi 25 avril 2016**

| | |
|---|---|
| 08h30-09h30 | Débriefing des membres de la commission ad hoc |
| 09h45-11h00 | Réunion des chefs de délégation |
| 12h00-13h00 | Préparation de la conférence de presse |
| 14h00 | Conférence de presse |

**Annexe 3 – Déclaration de la Mission internationale d'observation des élections (MIOE)**

**Selon les observateurs internationaux, les élections en Serbie ont permis aux électeurs d'exercer un véritable choix politique dans le respect de leurs libertés fondamentales, mais se sont déroulées dans des conditions qui n'étaient pas équitables**

Strasbourg, 25 avril 2016 – Les observateurs internationaux ont conclu dans une déclaration préliminaire publiée aujourd'hui que les élections législatives anticipées qui se sont déroulées en Serbie le 24 avril avaient permis aux électeurs d'exercer un véritable choix politique dans le respect de leurs libertés fondamentales, et ce malgré une couverture médiatique biaisée, le fait que certains partis sortants aient été avantagés de manière indue, et un certain flou dans la distinction entre ce qui relevait des activités de l'Etat et ce qui relevait des activités des partis. L'administration électorale a rempli sa mission en toute efficience, généralement avec la confiance des parties prenantes aux élections, ont ajouté les observateurs internationaux.

«Hier, les citoyens de Serbie ont fait librement leur choix entre un grand nombre de partis politiques. Le scrutin s'est déroulé dans le calme et était très bien organisé. Les élections ne se limitant pas au jour du scrutin, il y a lieu d'ajouter que les candidats en lice ont pu mener leur campagne électorale dans un esprit d'ouverture. Cela étant, nous avons relevé plusieurs points préoccupants, à savoir: premièrement, l'utilisation abusive par les partis sortants des avantages administratifs incombant à leurs fonctions; deuxièmement, une couverture médiatique en faveur des partis au pouvoir en dépit d'un environnement médiatique ouvert; et, troisièmement, le fait que le financement des partis politiques et de la campagne électorale n'ait pas été pleinement transparent», a déclaré Volodymyr Ariev, Chef de la délégation de l'APCE. «La Serbie doit améliorer son cadre juridique électoral, en coopération étroite avec la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, par la mise en œuvre des recommandations formulées dans les avis juridiques de cette dernière.»

Les libertés fondamentales ont été respectées et les candidats ont pu faire campagne librement. Toutefois, le parti progressiste serbe au pouvoir et, dans une moindre mesure, le parti socialiste serbe ont retiré un avantage indu de leur mandat électif, indique la déclaration. De nombreux signalements ont été faits de pressions exercées par les partis au pouvoir sur des électeurs, en particulier sur des agents de la fonction publique, ainsi que de manœuvres visant à acheter des voix contre des avantages sociaux.

La législation offre, dans l'ensemble, une base solide pour la conduite d'élections démocratiques conformes aux engagements de l'OSCE et à d'autres obligations et normes internationales. Toutefois, plusieurs recommandations antérieures du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE et de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe n'ont toujours pas été suivies d'effets. Au nombre des principales défaillances observées figurent une réglementation insuffisante concernant l'inscription des candidats, l'inefficacité des mesures visant à prévenir l'utilisation abusive des ressources publiques à des fins électorales, des dispositions réglementaires inadéquates pour le financement des campagnes, des lacunes dans la résolution des différends, l'absence de sanctions pour certaines violations et l'insuffisance de dispositions concernant l'observation des élections, ont souligné les observateurs.

«Notre appréciation, qui s'est appuyée sur les observations que nous avons menées ces six dernières semaines, est contrastée. Nous avons relevé des éléments positifs, mais aussi des défaillances», a déclaré l'ambassadeur Geert-Hinrich Ahrens, Chef de la mission d'observation de longue durée des élections de l'OSCE/BIDDH. «J'espère que les autorités compétentes tiendront compte du message contenu dans la déclaration d'aujourd'hui et des recommandations formulées ultérieurement dans le rapport final de l'OSCE/ BIDDH qui sera publié dans huit semaines environ, et qu'elles s'emploieront à donner un suivi substantiel à ces recommandations.»

Vingt listes de candidats présentées par des partis politiques, des coalitions de partis et des groupes de citoyens ont été enregistrées, offrant aux électeurs une pluralité de choix politiques. Certains de ceux ayant présenté une liste électorale ont exploité l'absence de critères clairs dans la législation et ont demandé à bénéficier du statut de minorité nationale uniquement pour obtenir les privilèges qui ont découlé de ce statut. Le manque de transparence dans le processus d'enregistrement des candidats a donné l'impression que cette procédure était arbitraire.

Les médias publics ont accordé le même temps d'antenne aux différents candidats, conformément aux obligations légales, leur permettant de présenter leurs programmes politiques. Toutefois, les activités du gouvernement et du parti au pouvoir ont dominé la couverture de la campagne électorale dans les programmes d'information et d'actualité, précise la déclaration. L'analyse présentée sur les grandes chaînes de télévision nationales était limitée, en raison notamment de l'autocensure généralisée due au contrôle politique exercé sur le secteur des médias.

La Commission électorale de la République a tenu tous les délais légaux et a mené ses activités en toute efficience et transparence. Elle a adopté des instructions détaillées pour ces élections, notamment des lignes directrices à l'intention des bureaux électoraux, et la plupart des partenaires rencontrés par les observateurs internationaux ont indiqué faire confiance aux travaux de la Commission électorale. Le grand public s'est montré moins confiant cependant dans l'exactitude des listes électorales, en raison du manque de transparence du processus d'inscription des électeurs. Les électeurs ont eu la possibilité de contrôler les informations les concernant et de demander des corrections, en revanche les listes électorales n'ont pas été publiées pour examen public.

Les modifications à la loi sur le financement des activités politiques apportées en 2014 ont réduit le financement public accordé pour les activités régulières et de campagne des partis politiques, conformément à la recommandation de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe. Globalement, le système réglementaire ne garantit pas la transparence et l'intégrité des dépenses de campagne et ne permet pas la mise en œuvre de la responsabilité financière. Le fait que les partis au pouvoir disposaient de ressources financières significatives par rapport aux autres partis en lice a compromis l'égalité des chances.