



Doc. 15895

17 janvier 2024

Observation des élections législatives anticipées en Serbie (17 décembre 2023)

Rapport d'observation d'élection

Commission ad hoc du Bureau

Rapporteur: M. Stefan SCHENNACH, Autriche, Groupe des socialistes, démocrates et verts

1. Introduction

1. Le 13 octobre 2023, le Président Aleksandar Vučić a fait part de son intention d'organiser des élections législatives d'ici la fin de l'année. Le 1^{er} novembre 2023, sur proposition du gouvernement, le Président a dissous le parlement et convoqué des élections législatives anticipées pour le 17 décembre. Le même jour, le Président de l'Assemblée nationale de Serbie a invité l'Assemblée parlementaire à observer le scrutin. Le 27 novembre 2023, le Bureau de l'Assemblée a approuvé la liste des membres de la commission ad hoc (annexe 1).

2. Par souci d'anticipation, et sous réserve de la réception d'une invitation, le Bureau de l'Assemblée a décidé, le 13 octobre 2023, d'observer les élections législatives anticipées prévues en Serbie le 17 décembre 2023, de constituer une commission ad hoc composée de 20 membres (SOC-6; PPE/DC-6; ADLE-4; CE/AD-3; GUE-1), ainsi que des deux corapporteurs de la commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (commission de suivi), et de conduire une mission préélectorale. Le Bureau de l'Assemblée a désigné, par consultation écrite, M. Stefan Schennach (Autriche, SOC) en tant que président.

3. Conformément à l'accord de coopération signé le 4 octobre 2004 entre l'Assemblée parlementaire et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), un représentant de la Commission de Venise a été invité à se joindre à la commission ad hoc en qualité de conseiller juridique.

4. Une délégation préélectorale s'est rendue à Belgrade les 23 et 24 novembre 2023 pour y évaluer le climat politique en amont des élections. Elle a rencontré un grand nombre d'interlocuteurs et d'acteurs électoraux clés. La délégation s'est félicitée de la préparation efficace des élections et du haut degré de confiance à l'égard de l'administration électorale. Elle a toutefois fait le constat d'une campagne très polarisée à l'approche des élections législatives anticipées, marquée par un niveau de dénigrement et de catastrophisme sans précédent, des attaques contre l'opposition et les journalistes et de graves problèmes liés aux médias (voir sa déclaration à l'annexe 3).

5. La commission ad hoc de l'Assemblée («délégation de l'APCE») a œuvré du 15 au 18 décembre 2023 dans le cadre d'une mission internationale d'observation des élections (MIOE), aux côtés des délégations de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (AP-OSCE), du Parlement européen (PE) et de la mission d'observation électorale du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (MOE du BIDDH). Le programme des réunions de la délégation figure à l'annexe 4.

6. La MIOE a conclu que, bien que les élections législatives anticipées serbes aient offert aux électeurs le choix entre plusieurs options politiques et que les libertés d'expression et de réunion aient été respectées dans l'ensemble, les élections ont été entachées d'actes de violence isolés, d'irrégularités de procédure et de nombreuses allégations d'organisation et de transport d'électeurs pour soutenir le parti au pouvoir lors des



élections locales également convoquées le 17 décembre 2023. Les pressions exercées sur les électeurs ainsi que l'implication décisive du Président, combinées aux avantages systémiques du parti au pouvoir, ont nui au processus électoral dans son ensemble et créé des conditions injustes (voir le communiqué de presse conjoint figurant à l'annexe 5).

2. Contexte politique

7. À l'issue des élections législatives anticipées d'avril 2022¹, le Parti progressiste serbe (SNS), a remporté 120 des 250 sièges et le Parti socialiste de Serbie (SPS) 31, tandis que la coalition d'opposition «Unis pour la victoire de la Serbie» en a obtenu 38. Ces élections ont assuré une majorité parlementaire au parti au pouvoir, le SNS, présidé par le Président Vučić jusqu'en mai 2023 (qui domine le paysage politique serbe depuis 2012) et à ses partenaires de coalition.

8. Après les deux fusillades de masse perpétrées en mai 2023 (notamment dans une école primaire par un jeune de 13 ans), qui ont fait 19 morts et provoqué un véritable choc dans la société, d'importantes manifestations réunissant des représentants des partis d'opposition et de la société civile ont été organisées tous les samedis pendant 27 semaines consécutives sous le slogan «La Serbie contre la violence». Elles faisaient suite à la prétendue inaction du gouvernement face à la demande des manifestants de porter un coup d'arrêt à la «culture de la violence» qui, selon eux, s'est développée dans les médias et le monde politique en Serbie. En réponse à cette inaction, l'opposition a demandé la tenue d'élections anticipées en guise de «stratégie de sortie» de cette crise. Des grèves ont également été menées dans divers secteurs de la société afin d'exiger l'engagement de réformes politiques et économiques.

9. Le 1^{er} novembre 2023, faisant valoir les demandes de scrutin anticipé formulées par l'opposition, le Président dissolvait le parlement et fixait au 17 décembre 2023 la tenue d'élections législatives anticipées.

10. Depuis 2000, toutes les élections législatives en Serbie, sauf une, ont été des élections anticipées. Il s'agissait là du troisième scrutin législatif en moins de quatre ans. La délégation de l'APCE regrette une nouvelle fois que la culture d'élections anticipées continue de prévaloir et partage l'avis du corapporteur de la commission de suivi de l'APCE, Axel Schäfer (Allemagne, SOC), selon lequel «l'organisation fréquente d'élections à intervalles rapprochés déstabilise le fonctionnement de la démocratie et des institutions de l'État»².

11. Ces élections se sont déroulées sur fond de polarisation sociale accrue et de concurrence intense entre des programmes politiques opposés. En septembre 2023, le nord du Kosovo*³ a connu une escalade des tensions et des actes de violence, qui a amplifié encore davantage le débat public sur la situation au Kosovo. Par ailleurs, un certain nombre de préoccupations concernant le respect de la liberté d'expression et les manœuvres d'intimidation et de harcèlement à l'encontre de militants de la société civile, des personnes LGBTI, d'autres défenseurs des droits humains et de journalistes sont restées sans réponse.

12. À la suite de la démission soudaine et simultanée de 65 maires du parti au pouvoir, dont celui de Belgrade, et de l'auto-dissolution de l'Assemblée de la région autonome de Voïvodine, des élections locales anticipées dans un tiers des communes de Serbie et des élections provinciales ont été convoquées à la même date, le 17 décembre 2023. La délégation préélectorale a constaté que l'opposition voyait dans ces élections anticipées un outil de consolidation du pouvoir et estimait qu'elles constituaient une utilisation abusive du droit de vote des communautés locales. Bien que la délégation de l'APCE n'ait pas été invitée à observer ces scrutins locaux, il lui était impossible d'en faire abstraction (l'élection de l'Assemblée de la ville de Belgrade étant la plus contestée) et d'ignorer l'impact des questions électorales au niveau local sur l'ensemble de la procédure électorale.

1. L'Assemblée parlementaire a observé ces élections législatives anticipées. Voir [Doc. 15534](#), «Observation des élections présidentielle et législatives anticipées en Serbie (3 avril 2022)».

2. La Serbie fait l'objet d'une procédure de suivi de l'APCE depuis son adhésion au Conseil de l'Europe, le 3 avril 2003. Voir la note d'information du corapporteur sur sa visite d'information en Serbie (2 au 4 octobre 2023), [AS/Mon\(2023\)20](#).

3. *Toute référence au Kosovo, que ce soit le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.

3. Système électoral et cadre juridique

3.1. Cadre juridique électoral

13. La Serbie est partie aux instruments régionaux et internationaux relatifs à la tenue d'élections démocratiques. Le cadre juridique national régissant les élections législatives est formé par la Constitution de 2006, la loi de 2022 sur l'élection des députés et d'autres textes législatifs, ainsi que par les instructions et les décisions de la Commission électorale de la République.

14. La Serbie a signé et ratifié la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et son premier Protocole additionnel (STE n° 9), qui consacrent un certain nombre de principes fondamentaux pour une démocratie effective et véritable, parmi lesquels le droit à des élections libres (article 3 du Protocole additionnel), la liberté d'expression, la liberté de réunion et d'association, ainsi que l'interdiction de la discrimination (articles 10, 11 et 14 de la Convention). Cela suppose la mise en œuvre pleine et entière des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme dans ce domaine.

15. Les 250 membres du parlement sont élus pour un mandat de quatre ans dans une circonscription nationale unique, selon un système proportionnel à liste bloquée. Les mandats sont attribués selon la méthode de la plus forte moyenne (dite méthode D'Hondt). Les partis doivent recueillir au moins 3 % des suffrages exprimés pour pouvoir prétendre à l'attribution proportionnelle des sièges. Cette exigence ne s'applique pas aux listes représentant les minorités nationales. Cette exemption est conforme aux normes internationales qui préconisent «la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales aux [...] affaires publiques»⁴.

16. La législation électorale a été fortement remaniée au début de l'année 2022, au terme de deux processus de dialogue transpartisan⁵ entre les partis au pouvoir et l'opposition et elle est restée dans une large mesure inchangée depuis les élections de 2022. Le Groupe de travail interinstitutionnel sur la coordination et le suivi de la mise en œuvre des recommandations visant à améliorer le processus électoral, dirigé par le gouvernement, a été reconstitué en mars 2023; les progrès réalisés dans le traitement des questions en suspens ont toutefois été limités, les interlocuteurs du gouvernement attribuant cette situation aux délais serrés avant les élections anticipées. Plusieurs interlocuteurs de la MIOE ont fait état d'une volonté insuffisante de remédier aux principaux aspects problématiques du processus électoral et ont mis en avant la nécessité d'assurer la bonne application de la législation en vigueur.

17. À la demande de la commission de suivi de l'APCE, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont rendu, en décembre 2022, un avis sur «le cadre constitutionnel et juridique régissant le fonctionnement des institutions démocratiques en Serbie – Droit électoral et administration électorale». Cet avis conjoint comprenait plusieurs recommandations spécifiques visant à améliorer le cadre juridique régissant les élections. Il recommandait également 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 élections⁶.

18. Même si le cadre juridique est propice à la conduite d'élections démocratiques, plusieurs problèmes majeurs restent à résoudre, notamment en ce qui concerne la garantie de conditions équitables, les mesures visant à prévenir tout abus de fonctions publiques et des ressources de l'État, la séparation entre les fonctions officielles et les activités de campagne, et la mise en place de mécanismes efficaces pour empêcher les manœuvres d'intimidation et l'exercice de pressions sur les électeurs, y compris l'achat de voix.

4. Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales (STE n° 157), article 15.

5. Un processus de dialogue inter-partis, entre le gouvernement et l'opposition, sous la médiation de membres du Parlement européen, a conduit à l'adoption, le 18 septembre 2021, d'un certain nombre de mesures visant à améliorer le processus électoral. Un second dialogue lancé sous les auspices du président du parlement et mené en parallèle sans médiation étrangère, a débouché sur un accord le 29 octobre 2021. Même si plusieurs partis d'opposition ont fait part de leur mécontentement à l'égard des processus de dialogue et ont jugé les résultats limités, ils ont tous décidé de participer à ces élections.

6. Commission de Venise et BIDDH, «Avis conjoint sur le cadre constitutionnel et juridique régissant le fonctionnement des institutions démocratiques en Serbie – Droit électoral et administration électorale», [CDL-AD\(2022\)046](#).

3.2. Égalité entre les femmes et les hommes

19. Conformément à l'article 73 de la loi sur l'élection des députés, une liste électorale doit comprendre 40% au moins de membres du sexe sous-représenté⁷. L'ensemble des listes de candidats enregistrées étaient conformes à l'exigence selon laquelle, dans chaque tranche de cinq candidats consécutifs, deux au moins doivent être de sexe différent. Sur un total de 2 817 candidats au parlement, 1 205 (43%) étaient des femmes. Deux listes de candidats (11%) étaient menées par des femmes⁸.

20. Malgré certains efforts visant à promouvoir la participation des femmes, celles-ci restent généralement sous-représentées aux postes pourvus par voie d'élections ou de nominations. C'était également le cas au sein de l'administration électorale, où elles ne représentaient que 31% de la Commission électorale de la République dans sa composition élargie, 43,6% des commissions électorales locales et 42% des commissions électorales de bureau de vote. La visibilité des candidates s'est avérée limitée et les questions liées à l'égalité entre les femmes et les hommes ont rarement été abordées dans le cadre de la campagne.

21. Les amendements à la loi électorale adoptés en 2022 imposent une représentation équitable des femmes et des hommes et l'inclusion de personnes en situation de handicap dans les organes de l'administration électorale. Cependant, en raison de l'absence de mécanisme de contrôle de leur mise en œuvre, ces dispositions n'ont pas été appliquées de manière proactive.

4. Administration électorale, listes électorales et enregistrement des candidats

4.1. Administration électorale

22. Les élections législatives anticipées ont été administrées dans le cadre d'un système de commissions électorales à trois niveaux comprenant la Commission électorale de la République (CER), 166 commissions électorales locales (CEL) et 8 273 commissions électorales de bureau de vote (CEBV).

23. En raison de l'incapacité de constituer des bureaux de vote dans les communes de résidence des électeurs, 5 CEL et 51 CEBV ont été mis en place pour les électeurs résidant au Kosovo dans la ville de Vranje ainsi que dans les communes de Kuršumlija, Raška, et Tutin.

24. La CER est un organe permanent chargé d'organiser les élections, de procéder à l'enregistrement des candidats, de traiter certaines plaintes liées aux élections et d'annoncer les résultats définitifs. Elle comprend 17 membres permanents et 18 membres additionnels dans sa composition étendue nommés par les candidats aux élections. Pendant le processus électoral, la CER opère dans sa composition étendue. Chaque parti qui présente une liste de candidats enregistrés a le droit de désigner un représentant habilité à siéger en tant que membre de la CER élargie, jouissant des mêmes droits et ayant les mêmes devoirs que les membres permanents.

25. Les membres des commissions électorales sont désignés par les partis politiques, proportionnellement à leur représentation au sein du parlement et des assemblées locales. La composition de la CER est renouvelée à chaque élection d'une nouvelle législature dans un délai de six mois à compter de la constitution de l'Assemblée nationale.

26. Les préoccupations précédemment soulevées par les missions d'observation électorale sont toujours d'actualité en ce qui concerne la composition des organes de l'administration électorale qui pourrait conduire à une politisation excessive au détriment de leur neutralité, remettant ainsi en cause leur indépendance et leur impartialité⁹. La Commission de Venise et le BIDDH ont donc recommandé «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»¹⁰.

27. La CER ne dispose pas de ses propres services, mais ceux de l'Assemblée nationale lui fournissent l'expertise et l'assistance technique et administrative nécessaires dont elle pourrait avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions. Le secrétaire de la CER, nommé par l'Assemblée nationale parmi les experts employés au sein de ses services, et un représentant du Bureau des statistiques de la République de Serbie participent aux travaux de la Commission mais n'ont pas le droit de prendre part à la prise de décisions.

7. Loi de 2022 sur l'élection des députés, article 77.

8. À savoir Marinika Tepić (La Serbie contre la violence) et Milica Đurđević Stamenkovski (Zavetnici)

9. CDL-AD(2022)046, op. cit., para. 53.

10. CDL-AD(2022)046, op. cit., para. 56.

28. Les CEBV comptent trois membres permanents et leurs suppléants, ainsi que, dans leur composition étendue, des membres additionnels et leurs suppléants, désignés par les candidats aux élections et nommés par la CER.

29. La CER a tenu des sessions régulières ouvertes aux médias et aux observateurs et retransmises en ligne, et a publié toutes ses décisions dans un délai de 24 heures, comme l'exige la loi, contribuant ainsi à une meilleure transparence. L'administration électorale a mené les préparatifs électoraux de manière efficace et transparente, en dépit des difficultés liées aux délais serrés et à la tenue simultanée d'élections locales. De nombreuses parties prenantes ont reconnu une amélioration de la communication et de la transparence de la CER, ce qui a suscité une confiance accrue dans son travail.

30. La loi confère à la CER la responsabilité d'élaborer des programmes de formation et d'organiser des formations à l'intention des membres et des suppléants des administrations électorales de niveau inférieur. Contrairement aux recommandations formulées antérieurement par le BIDDH et la Commission de Venise¹¹, la participation des membres des CEBV aux formations n'a pas été rendue obligatoire, et les nombreuses modifications de dernière minute apportées à la composition des CEBV sont préoccupantes. L'éducation des électeurs a été limitée et dispensée principalement par le biais de plateformes numériques.

4.2. Listes électorales

31. Les citoyens de plus de 18 ans disposant de la capacité juridique bénéficient du droit de vote et d'éligibilité. Les restrictions au droit de vote des citoyens totalement privés de leur capacité juridique par une décision de justice vont à l'encontre des normes internationales et des recommandations formulées précédemment par le BIDDH et la Commission de Venise¹².

32. L'inscription des électeurs est automatique. Le registre électoral unifié consiste en une base de données électronique gérée par le ministère de l'Administration publique et de l'Autonomie locale et actualisée en permanence à partir des procès-verbaux des communes, des données fournies par les institutions publiques et des demandes d'électeurs.

33. Depuis le 14 septembre 2023, les citoyens sont en mesure de vérifier et de mettre à jour en ligne les informations les concernant dans le registre électoral, et ce gratuitement. La CER a publié les données relatives à l'inscription des électeurs ventilées par commune et par bureau de vote, donnant ainsi aux parties prenantes la possibilité de procéder à un examen plus approfondi.

34. Le nombre définitif d'électeurs était de 6 500 666. Bien que le caractère exhaustif des listes électorales n'ait suscité aucune inquiétude, des allégations faisant état de la présence dans le registre du nom de nombreuses personnes décédées, notamment à l'étranger, ainsi que de la migration d'électeurs dans le cadre des scrutins locaux, ont ébranlé la confiance dans l'exactitude de ces listes.

35. La loi électorale de 2022 a supprimé la condition préalable de résidence permanente pour pouvoir voter, mais la loi relative au registre électoral unifié a maintenu l'obligation de fournir une adresse permanente pour figurer dans ledit registre. D'après le ministère de l'Administration publique et de l'Autonomie locale, et selon les précisions apportées par le ministère de l'Intérieur en septembre 2023, les électeurs ne disposant pas d'une adresse sont inscrits sur la liste électorale correspondant à leur dernier domicile enregistré. Cette mesure pourrait mettre fin à la pratique largement répandue consistant à radier des électeurs de la liste dès lors que le ministère de l'Intérieur établissait qu'ils ne résidaient pas en permanence à l'adresse sous laquelle ils étaient inscrits.

36. Plusieurs lacunes ont été décelées en ce qui concerne l'exactitude du registre électoral unifié et les incohérences entre les exigences de transparence énoncées dans la loi y afférente et la législation relative à la protection des données. La Commission de Venise et le BIDDH ont recommandé «(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

11. La Commission de Venise et le BIDDH ont recommandé que la formation des membres des CEL et des CEBV soit renforcée, en particulier pendant les périodes électorales, afin de permettre aux membres des CEBV, et notamment ceux de composition élargie, de remplir leurs fonctions de manière adéquate (CDL-AD(2022)046, op. cit., para. 71).

12. La Commission de Venise et le BIDDH ont donc recommandé que les restrictions au droit de vote fondées sur un handicap intellectuel ou psychosocial soient reconsidérées conformément aux obligations internationales (CDL-AD(2022)046, op. cit., para. 35).

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»¹³.

4.3. Enregistrement des candidats

37. Tout citoyen ayant le droit de vote peut se présenter aux élections législatives.

38. Les listes de candidats aux élections législatives doivent recueillir les signatures authentifiées d'au moins 10 000 électeurs (5 000 pour les listes représentant des minorités nationales). Le coût de la certification de chaque signature s'élève à 30 RSD, ce qui représente une charge financière conséquente pour certains petits partis politiques. Les partis, les coalitions ainsi que les groupes de citoyens sont habilités à désigner des candidats¹⁴. Les candidats indépendants ne sont pas autorisés à participer aux élections à titre individuel. Contrairement aux bonnes pratiques internationales et aux recommandations antérieures de la Commission de Venise et du BIDDH, les électeurs ne peuvent déclarer leur soutien qu'à un candidat à la présidence et une seule liste de candidats au parlement¹⁵.

39. L'enregistrement des listes de candidats était globalement inclusif. En effet, la CER a enregistré les listes de 18 partis politiques et candidats, dont 7 représentant des minorités nationales¹⁶, et a rejeté deux listes en raison de manquements dans les documents fournis à l'appui des candidatures¹⁷. En revanche, elle n'a pas systématiquement appliqué les critères liés à la prise en compte du statut de minorité nationale lors du traitement des demandes d'enregistrement de listes ayant déclaré représenter des minorités nationales.

5. Campagne électorale et financement de la campagne

5.1. Campagne électorale

40. La campagne s'est principalement concentrée sur les questions économiques et, dans une moindre mesure, sur la politique d'adhésion de la Serbie à l'Union européenne et les relations internationales, le statut du Kosovo et les migrations. Alors que la coalition au pouvoir faisait valoir ses réalisations, l'opposition a mis l'accent sur l'appel à la destitution du Président, la lutte contre la corruption et la prévention de la violence, notamment en réponse aux fusillades perpétrées au mois de mai.

41. La campagne s'est déroulée dans un contexte globalement respectueux des libertés de réunion et d'expression et les élections ont offert aux électeurs le choix entre de véritables options politiques.

42. Cependant, la campagne, dans l'ensemble calme, a été marquée par un durcissement de la polarisation, la tenue de propos agressifs, la volonté de discréditer personnellement les opposants, des insultes verbales et un langage incendiaire. Les pressions exercées sur les employés du secteur public, l'abus de ressources publiques et les tentatives d'orientation du vote ont suscité des préoccupations quant à la capacité des électeurs à faire un choix à l'abri de toute pression induite. Outre certaines difficultés d'accès aux lieux publics rencontrées par l'opposition, ces pratiques ont biaisé les règles du jeu et brouillé la frontière entre le parti et l'État, ce qui est contraire aux normes internationales.

43. Par ailleurs, la campagne a été dominée par le Président sortant. Bien qu'il n'ait pas été candidat à ces élections, le Président Vučić a joué un rôle central dans la campagne. Il a participé activement aux événements organisés par le SNS et assuré une présence massive à la télévision et sur les panneaux d'affichage, conférant ainsi un avantage indu à son parti. De nombreux représentants de l'opposition ont fait part de leurs préoccupations quant à l'intitulé de la liste de la coalition conduite par le SNS («Aleksandar Vučić. La Serbie ne doit pas s'arrêter»), qui, combiné à l'utilisation de son nom et de son image dans le cadre de la campagne, remet en question le principe constitutionnel selon lequel le Président doit «exprimer l'unité étatique de la République de Serbie».

13. CDL-AD(2022)046, op. cit., para. 45.

14. Article 62 de la loi sur l'élection des députés.

15. Article 71 de la loi sur l'élection des députés.

16. Les sept listes de candidats des minorités nationales enregistrées représentaient les communautés nationales albanaise, bosniaque, croate, hongroise, monténégrine, russe et valaque. Aucune liste représentant la communauté rom n'a déposé de demande d'enregistrement, alors qu'elle constitue la troisième plus grande minorité du pays.

17. La liste «Alliance de la minorité russe» a été rejetée pour diverses raisons, dont l'inéligibilité de l'un de ses candidats ainsi que la présentation de signatures de soutien n'ayant pas fait l'objet d'une authentification en bonne et due forme. De même, la liste «Dosta! Evropski put» n'ayant pas recueilli un nombre suffisant de signatures de soutien a également été rejetée. Les deux partis ont introduit un recours devant la Cour administrative qui a confirmé les décisions de la CER.

5.2. Financement de la campagne

44. Le financement des campagnes est principalement régi par la loi de 2022 sur le financement des activités politiques et la loi de 2019 sur la prévention de la corruption. Cette législation prévoit à la fois des financements publics et privés. Elle fixe des limites quant à la valeur maximale des dons de sources privées (soit l'équivalent de 10 salaires mensuels moyens pour une personne physique et 30 pour une personne morale). En outre, elle interdit la collecte de fonds au profit d'une entité politique.

45. Les partis politiques représentés au parlement perçoivent des fonds publics annuels proportionnels aux résultats qu'ils ont obtenus lors des dernières élections, sachant qu'ils peuvent les utiliser pour financer leurs campagnes électorales¹⁸. Celles-ci peuvent également être financées par des dons monétaires et en nature, des prêts, les cotisations des adhérents et d'autres sources de financement privé. Les dons doivent obligatoirement être effectués par virement bancaire, et ceux dont le montant est supérieur à un salaire mensuel moyen doivent être publiés sur le site web des partis politiques dans un délai de huit jours à compter de la date de leur réception.

46. L'Agence de prévention de la corruption (APC) est chargée de contrôler le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

47. Les récents changements législatifs opérés en 2022 ont amélioré la réglementation du financement des campagnes électorales et donné suite à plusieurs recommandations du BIDDH et de la Commission de Venise. Les nouvelles dispositions introduites prévoient notamment la nécessité pour les partis et les candidats de produire un rapport intermédiaire sur les dépenses électorales avant le jour du scrutin (en plus des rapports établis au cours du processus électoral). Bien que cette mesure constitue une avancée, le rapport intérimaire ne couvre que la période allant jusqu'à 15 jours avant la tenue du scrutin, et néglige ainsi la phase finale de la campagne juste avant les élections. Les amendements ont également plafonné les cotisations d'adhésion.

48. Les partis politiques sont tenus de déclarer leurs recettes et dépenses de campagne, y compris en ligne, à l'APC, dans un premier temps sept jours au plus tard avant le jour du scrutin et, dans un second temps, dans les 30 jours suivant la publication des résultats électoraux; ces rapports doivent être publiés sur le site web de l'APC. Avant le jour du scrutin, celle-ci a publié 14 rapports intérimaires, proposant aux électeurs des informations supplémentaires pour examen. L'Agence est tenue de rendre compte de son contrôle des dépenses au titre de la campagne dans les 120 jours suivant la soumission des rapports finaux par les entités politiques.

49. Les amendements apportés en 2022 ont confié à l'APC des responsabilités accrues. Pour ces élections, l'Agence a déployé 144 observateurs sur le terrain chargés de recueillir des informations sur les dépenses de campagne, afin de pouvoir comparer les montants indiqués dans les rapports finaux avec ses propres données ainsi collectées. Cependant, plusieurs interlocuteurs du BIDDH ont déclaré n'avoir guère confiance dans la capacité de l'APC à déceler les éventuelles violations des règles de financement des campagnes électorales et à y réagir^{19,20}.

50. Malheureusement, certaines des recommandations formulées précédemment, notamment celles relatives à l'amélioration du mécanisme de contrôle et à l'introduction d'un plafonnement des dépenses²¹ de campagne, n'ont pas été prises en compte. Cette situation réduit la transparence du contrôle et contribue à des niveaux de dépenses élevés. 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 ailleurs, l'absence de réglementation concernant les dépenses engagées par de tierces parties laisse la possibilité de contourner les règles relatives au financement des campagnes électorales.

18. Lors des élections passées, de nombreux interlocuteurs ont dénoncé le décaissement tardif des fonds alloués à la campagne, qui a entravé la possibilité de mener une campagne efficace et contribué à créer des conditions de concurrence inégales.

19. BIDDH. Rapport de la mission d'évaluation des besoins pour les élections législatives anticipées en République de Serbie, 2023, page 10 («ODIHR 2023 NAM report»).

20. À cet égard, la Commission de Venise et le BIDDH ont recommandé que la loi prévoit une réglementation plus claire des procédures de l'APC, notamment des délais clairement définis et accélérés pour répondre aux violations présumées et l'obligation de les résoudre par le biais de résolutions juridiquement fondées. CDL-AD(2022)046, op. cit., para. 104.

21. Comme recommandé par la Commission de Venise et le BIDDH, voir CDL-AD(2022)046, op. cit., para. 97.

5.3. Abus de ressources administratives

51. L'abus de ressources administratives reste un problème, comme le notent la Commission de Venise et le BIDDH dans leur avis rendu récemment²². Les organismes internationaux ont recommandé à la Serbie d'améliorer la réglementation en vigueur et de veiller à renforcer sa mise en œuvre effective par le biais de sanctions dissuasives, y compris la disqualification et la perte de mandat.

52. Un certain nombre de partis politiques rencontrés par le BIDDH dans le cadre de ces élections ont fait part de préoccupations similaires concernant l'avantage indu conféré au parti au pouvoir grâce aux allocations distribuées à différentes catégories d'électeurs, notamment les retraités et les étudiants, perçues comme une manœuvre visant à influencer le comportement des électeurs à l'approche du scrutin²³.

53. L'APC est habilitée à enquêter sur les abus potentiels de fonctions publiques dans les activités de campagne, qui contreviennent à la loi sur la prévention de la corruption. Toutefois, les avertissements qu'elle émet ne sont pas publiés et les sanctions plus lourdes imposées ne sont rendues publiques qu'au terme de la procédure d'appel administratif, dont la durée encore longue nuit à l'efficacité d'un tel recours, en dépit d'une recommandation formulée antérieurement par le BIDDH et la Commission de Venise. L'APC a mené des enquêtes sur plus de 30 dossiers de ce type, mais n'a publié aucune décision avant le jour du scrutin. Le fait qu'elle n'intervienne pas publiquement pour dénoncer l'abus de fonctions publiques réduit l'effet dissuasif de ses sanctions.

54. La loi prévoit également l'établissement d'une commission ad hoc chargée de la surveillance de la campagne, et susceptible de faire des déclarations publiques concernant des violations des règles de campagne. Cependant, cette commission ne dispose pas du mandat nécessaire pour traiter les plaintes individuelles, et la formule utilisée pour sa nomination garantit une majorité aux partis politiques au pouvoir. Avant le jour du scrutin, la commission a publié deux déclarations dans lesquelles elle demandait instamment aux candidats d'agir avec intégrité. Elle n'a pas donné suite à la proposition avancée par un membre de faire une déclaration concernant l'engagement du Président Vučić dans la campagne.

6. Environnement médiatique

55. La télévision demeure la principale source d'information, suivie des médias en ligne et des réseaux sociaux. Bien que la Serbie dispose d'un grand nombre de médias, la diversité des points de vue a été considérablement réduite par le degré élevé de polarisation et la forte influence du gouvernement sur la plupart d'entre eux. Le contrôle excessif du gouvernement sur le paysage médiatique continue de susciter des inquiétudes²⁴.

56. La loi sur l'élection des députés rassemble les règles relatives aux campagnes électorales, selon lesquelles les citoyens ont le droit d'être informés par les médias de service public des programmes électoraux et des activités que mènent les candidats et les partis ou coalitions.

57. Le 26 octobre 2023, à l'issue de vastes consultations avec les parties prenantes concernées, l'Assemblée nationale de la République de Serbie a adopté la loi sur l'information publique et les médias ainsi que celle sur les médias électroniques, qui sont entrées en vigueur le 4 novembre 2023. Ces lois ont notamment apporté des changements positifs, en fournissant une nouvelle définition de la publicité politique, et en introduisant des dispositions visant à prévenir la censure et toute ingérence indue dans les activités des fournisseurs de services de médias, ainsi que des mesures visant à renforcer l'indépendance de l'Autorité de régulation des médias électroniques (ces mesures s'appliquant à la réélection de ses membres). Cependant, ces nouveaux textes législatifs permettent aux entreprises publiques de télécommunication de détenir des médias, au risque d'accroître l'influence de l'État sur les médias.

22. CDL-AD(2022)046, op. cit., para. 116.

23. «ODIHR 2023 NAM report», op. cit., page 9. Selon l'évaluation assurée par [Transparency International Serbia](#), les allocations sociales extraordinaires et les sommes d'argent distribuées à certaines catégories de citoyens (retraités, lycéens, étudiants, personnes bénéficiant d'une assistance sociale, mères, enfants de moins de 16 ans, personnes atteintes de démence, de cécité, de maladies graves, employés de la plus grande entreprise publique Elektroprivreda Srbije et de l'entreprise Pro TENT) pendant la campagne se sont élevées à près de 400 millions d'euros.

24. Le corapporteur de l'APCE pour le suivi des obligations et engagements de la Serbie, Axel Schäfer, a souligné que la situation de la liberté d'expression et de la liberté des médias reste préoccupante en raison de la monopolisation par l'État de la majorité des médias et du harcèlement des journalistes qui expriment des opinions critiques ou enquêtent sur des affaires de corruption et de criminalité organisée. [AS/Mon\(2023\)20](#).

58. La loi sur les médias électroniques, adoptée le 26 octobre 2023, a étendu l'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, à une période de 30 jours avant le jour du scrutin, donnant ainsi suite à une recommandation de la Commission de Venise, ce qu'il convient de saluer. Cependant, la promotion massive de projets d'infrastructure gouvernementaux pendant la période de campagne par des agents publics qui n'étaient pas candidats a faussé les règles du jeu.

59. La loi oblige tous les radiodiffuseurs publics à diffuser des informations sur les candidats en lice d'une manière objective et non discriminatoire. 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.

60. L'ensemble des chaînes nationales observées par le BIDDH ont couvert les activités de campagne des candidats aux élections conformément à la loi, en accordant à chacun d'entre eux le même temps d'antenne. Les médias ont toutefois fait la part belle aux partis au pouvoir et assuré une couverture positive du Président. Ce dernier et le parti au pouvoir sont apparus dans 91% des bulletins d'information sans rapport avec les élections, diffusés sur les chaînes nationales. Plus de la moitié de la couverture qui leur était consacrée était positive, tandis que l'opposition était souvent présentée sous un jour négatif sur *TV Pink et B92*. L'absence de véritables reportages analytiques dans la plupart des médias qui ont fait l'objet d'un contrôle a entravé la possibilité pour les électeurs de faire un choix éclairé. L'opposition a mis en avant sa difficulté persistante à accéder aux radiodiffuseurs pour présenter son point de vue avant les élections.

61. Il a été signalé à de nombreuses reprises à la MIOE que des journalistes critiques à l'égard du gouvernement avaient été victimes d'insultes verbales, y compris de la part de représentants de l'État, ainsi que d'attaques concertées menées par des médias pro-gouvernementaux. Plusieurs journalistes, en particulier dans les régions, ont déclaré avoir reçu des menaces et subi des pressions et des intimidations, et avoir été la cible d'actions en justice.

62. L'organe chargé de superviser les médias audiovisuels, à savoir l'Autorité de régulation des médias électroniques, est resté globalement passif dans la régulation de la conduite des médias pendant la campagne. L'Autorité n'a publié aucun résultat de la surveillance exercée au cours de la campagne, et n'a engagé aucune procédure sur la base de ces résultats. Par ailleurs, elle n'a émis publiquement, avant le jour du scrutin, aucune réponse aux 22 plaintes reçues, arguant du fait que leur traitement ne peut se faire de manière expéditive, ce qui a continué à nuire considérablement à son efficacité. Dans sa composition actuelle, l'Autorité jouit d'une confiance limitée du public quant à son indépendance et son efficacité. Malheureusement, aucun représentant de l'Autorité n'a souhaité rencontrer la délégation préélectorale en novembre 2023, ni les observateurs internationaux de l'APCE et de l'AP-OSCE à la veille des élections.

7. Recours

63. La CER est habilitée à examiner les plaintes déposées par les électeurs, les candidats et les partis qui soumettent des listes de candidats, dès lors qu'elles portent sur des décisions, l'absence de décision ou l'inaction d'une commission électorale²⁵. La personne ou le parti concerné doit déposer son recours dans les 72 heures après le rendu de la décision ou l'expiration de la période dans laquelle la décision aurait dû être rendue, ou dans laquelle une mesure aurait dû être prise. La CER dispose ensuite de 72 heures pour émettre et publier sa décision. S'agissant des réclamations portant sur des résultats électoraux, l'auteur doit introduire un recours auprès de la CER dans les 72 heures suivant la fermeture du ou des bureaux de vote concernés.

64. Il est possible de saisir la Cour administrative, qui est la juridiction qui statue en dernier ressort. La CER a 24 heures pour transmettre le recours à la Cour administrative, laquelle dispose ensuite de 72 heures pour rendre sa décision.

65. Les modifications apportées à la législation en février 2022 ont pris en compte plusieurs recommandations antérieures de la Commission de Venise et du BIDDH visant à améliorer l'efficacité du règlement des litiges, en permettant notamment aux électeurs inscrits dans un bureau de vote de former un recours et en prolongeant les délais impartis pour le dépôt et l'examen des plaintes, en exigeant la publication, dans les 24 heures, de toutes les décisions prises par la CER et les CEL, et en introduisant la possibilité de contester les procès-verbaux de résultats des CEBV et les décisions des CEL concernant la compilation des résultats.

25. Article 150 de la loi sur l'élection des députés.

66. Les litiges électoraux peuvent également être portés devant la Cour constitutionnelle une fois que toutes les autres voies de recours juridique ont été épuisées. La Cour constitutionnelle est habilitée à invalider les élections si elle constate des irrégularités susceptibles d'avoir influencé le résultat. Les réclamations concernant des irrégularités en matière de financement des campagnes et l'abus de ressources administratives peuvent être déposées auprès de l'APC. La police, le procureur, le médiateur et le commissaire à la protection des données personnelles sont également en mesure de traiter des litiges électoraux qui ont fait l'objet de plaintes.

67. Avant le jour du scrutin, la CER a traité 23 plaintes, principalement liées à l'enregistrement ou au rejet de listes de candidats. Toutes ont été examinées dans les délais impartis et dans le cadre de séances publiques. Le registre des recours, tenu sur le site web de la CER, a été régulièrement mis à jour et incluait les décisions et appels des CEL, contribuant ainsi à la transparence du règlement des litiges électoraux et donnant suite à une recommandation formulée antérieurement par le BIDDH.

68. La Cour administrative a confirmé les sept décisions de la CER dont elle avait été saisie. Les décisions de la Cour étaient motivées et ont été publiées en temps voulu sur son site web. Certains interlocuteurs de la MIOE ont estimé que les commissions électorales et les tribunaux pourraient être soumis à des influences politiques, ajoutant n'avoir ainsi qu'une confiance limitée dans le règlement impartial des litiges qu'ils sont amenés à traiter²⁶.

69. Les plaintes relatives à un abus des ressources et fonctions publiques dans le cadre de campagnes électorales sont soumises à l'APC. La loi prévoit également l'établissement d'une commission ad hoc chargée de la surveillance de la campagne, qui peut faire des déclarations publiques concernant des violations des règles de campagne. Ces deux instances n'ont toutefois eu qu'un impact limité sur le traitement des plaintes relatives à l'abus de ressources administratives (voir le point 5.3).

8. Observateurs citoyens et internationaux

70. La législation électorale prévoit explicitement la présence d'observateurs citoyens et internationaux. Les organisations de la société civile enregistrées dont les objectifs statutaires ont trait aux élections ont le droit de nommer des observateurs, jusqu'à sept jours avant les élections, tandis qu'un délai de dix jours avant les scrutins s'applique aux observateurs internationaux.

71. Le Centre pour des élections libres et la démocratie (CeSID) et le Centre pour la recherche, la transparence et la responsabilité (CRTA) ont mené des observations à long terme à l'échelle nationale. D'autres organisations, comme le Bureau pour la recherche sociale (BIRODI) et Transparency International, ont examiné divers aspects du processus, et ont notamment assuré un suivi des médias et analysé le financement de la campagne.

72. La CER s'est chargée de l'accréditation rapide et sans heurts de la délégation de l'APCE et des autres observateurs internationaux et a pris toutes les dispositions nécessaires afin que le chef de la délégation puisse observer le déroulement du scrutin dans l'établissement pénitentiaire de Sremska Mitrovica.

73. Au total, 5 112 observateurs représentant 9 organisations de la société civile et 475 observateurs internationaux issus de 25 organisations ont été accrédités par la CER. Des observateurs citoyens ont suivi le processus dans un bureau de vote sur quatre, contribuant ainsi à la transparence du processus électoral. Cependant, plusieurs organisations de la société civile ont fait part à la MIOE d'un climat tendu et d'une diminution de l'espace pour les activités civiques.

9. Jour du scrutin

74. Selon les chiffres publiés par la CER le 17 décembre 2023, le taux de participation le jour du scrutin était de 58,58 %.

75. Le jour du scrutin, la délégation de l'APCE s'est scindée en onze équipes qui ont observé le vote à Belgrade et ses environs, ainsi qu'à Novi Sad, Niš, Šabac, Pancevo et Sremska Mitrovica (y compris dans son établissement pénitentiaire).

26. Pour la Commission de Venise et le BIDDH, les amendements constitutionnels adoptés en 2022, 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. CDL-AD(2022)046, op. cit., para. 150.

76. Le non-respect du secret du vote dans certains bureaux de vote, les files d'attente devant d'autres, l'exiguïté des locaux (parfois bondés) et les difficultés d'accès pour les électeurs handicapés ont été évoqués par plusieurs équipes. Dans un des lieux, des hommes à la carrure imposante ont été vus en train de déambuler d'un bureau de vote à l'autre dans un bâtiment scolaire. Dans un autre endroit, ils se tenaient à l'extérieur du bureau de vote, influençant ainsi potentiellement les électeurs. Dans un bureau de vote, une femme a présenté six bulletins de vote reçus à son adresse, tout en affirmant que les personnes concernées n'y résidaient pas. Une des équipes a été témoin de l'acheminement par bus de personnes originaires de Bosnie-Herzégovine vers la Štark Arena de Belgrade²⁷. Des tensions pendant le décompte ont été observées dans un bureau de vote, tandis que dans un autre, trois bulletins de vote imprimés (et tamponnés), mais de couleur légèrement différente, ont été trouvés empilés dans l'urne et mis de côté par la commission électorale de bureau de vote au terme de longues discussions. Le président de l'une de ces commissions s'est adressé aux observateurs de l'APCE pour se plaindre des pressions exercées sur les électeurs afin de les inciter à se rendre aux urnes.

77. Les observateurs de la MIOE ont jugé satisfaisant le déroulement du scrutin dans 93% des 1 220 bureaux de vote observés.

78. Le jour du scrutin s'est déroulé dans l'ensemble de manière ordonnée, mais il a été marqué par des cas isolés d'agressions physiques. Un véhicule appartenant aux observateurs de la CRTA a été endommagé à Odzaci, et des membres de CEBV ainsi qu'un militant ont été agressés.

79. De nombreuses allégations ont fait état d'électeurs résidant à l'étranger dont le déplacement a été organisé et qui ont été transportés en bus par le parti au pouvoir pour aller voter aux élections locales à Belgrade. La loi n'interdit pas d'assurer l'acheminement en bus des électeurs, sauf lorsque ce service est fourni en échange de votes.

80. La CRTA a émis des soupçons crédibles concernant des cas identifiés de transport organisé d'électeurs, de vote supervisé, [et] de manipulation éventuelle de l'identité d'électeurs dans 71 bureaux de vote, soit 14% de ceux de Belgrade. Elle a également indiqué que l'ampleur des migrations organisées d'électeurs²⁸ était telle qu'elle a pesé de manière décisive sur les résultats électoraux très serrés à l'Assemblée de la ville de Belgrade²⁹. Dans un message publié sur les réseaux sociaux, le Premier ministre a nié toute malversation à cet égard.

81. Les évaluations négatives faites par les observateurs de la MIOE étaient principalement liées à l'affluence excessive et à l'insuffisance des mesures prises pour garantir le secret du vote, en contradiction avec les recommandations de longue date du BIDDH et de la Commission de Venise, ainsi qu'au vote collectif ou familial pratiqué dans quelque 19% des bureaux de vote. De graves irrégularités ont été constatées, notamment l'achat de voix (9 cas), le bourrage d'urnes (5 cas), et la présence de personnes non autorisées en train de surveiller la participation électorale (14 cas). La MIOE a également été témoin d'électeurs prenant en photo leur bulletin de vote (22 cas) et de tentatives visant à influencer les électeurs dans leur choix (20 cas).

82. D'autres vices de procédure (par exemple des urnes mal scellées, la vérification aléatoire de l'identité des électeurs ou un contrôle superficiel d'éventuelles traces d'encre invisible sur les doigts des électeurs) ont été relevés dans 39% des observations, principalement en raison d'une mauvaise application des procédures par les membres des CEBV, ce qui pourrait être révélateur d'un manque de formation adéquate. Dans 3% des cas, des personnes non autorisées étaient présentes dans les bureaux de vote, parfois de manière intimidante.

83. Dans 9% des observations, en raison principalement de l'exiguïté des locaux, l'agencement des bureaux de vote n'était pas approprié à la conduite du scrutin. Cette situation, combinée au nombre élevé de membres des CEBV, s'est traduite par un engorgement dans 10% des lieux observés. Près de 60% des bureaux de vote n'étaient pas accessibles de façon indépendante aux personnes en situation de handicap physique et, dans 25% des cas, la configuration des lieux n'était pas adaptée à ces électeurs, en dépit des efforts déployés pour améliorer l'accessibilité.

27. D'après les observateurs nationaux, ce lieu aurait servi de pôle de rassemblement d'électeurs inscrits sur les listes de Belgrade, <https://crt.rs/en/the-results-of-the-belgrade-elections/>.

28. La CRTA qualifie la migration organisée d'électeurs de «forme d'ingénierie électorale» qui n'est ni légale ni légitime. L'enregistrement de résidences fictives dans le but de pouvoir voter aux élections locales en dehors de sa propre ville ou commune constitue une violation des lois relatives à la résidence des citoyens, et met ainsi en péril les principes d'égalité électorale et le droit garanti aux citoyens de choisir leur administration locale.

29. <https://crt.rs/en/preliminary-statement-on-organized-voter-migration/>.

84. Peu après la clôture du scrutin, la CER a commencé à publier les résultats électoraux par bureau de vote. La Première ministre Ana Brnabić a déclaré, à 21h30, la victoire du parti au pouvoir, le SNS, en s'appuyant sur des projections basées sur des données non officielles. Un peu plus tard, le président de la CER a donné une conférence de presse et communiqué les résultats préliminaires partiels des élections.

85. La CER a décidé d'organiser de nouvelles élections législatives anticipées dans 35 bureaux de vote³⁰. Cependant, l'opposition a annoncé qu'elle n'y participerait pas, estimant qu'il fallait reconduire l'ensemble des scrutins. De nouvelles élections législatives anticipées ont aussi été tenues dans huit bureaux de vote de cinq communes serbes, le 2 janvier 2024.

86. Le 12 janvier 2024, la CER a publié les résultats des élections, menant à la victoire du parti au pouvoir, le SNS, aux élections législatives. Les résultats obtenus dans les 8 273 bureaux de vote sont les suivants:

- «Aleksandar Vučić. La Serbie ne doit pas s'arrêter», Parti progressiste serbe (SNS): 46,75% des suffrages exprimés (1 783 701 voix) - 129 sièges (sur 250)
- La coalition d'opposition «La Serbie contre la violence»: 23,66% (902 450 voix) - 65 sièges
- «Ivica Dačić – Premier Ministre de la Serbie», Parti socialiste de Serbie (SPS): 6,55% (249 916 voix) - 18 sièges
- La coalition d'opposition NADA: 5,02% (191 431 voix) - 13 sièges
- «Nous – la voix du Peuple», liste menée par Branimir Nestorovic: 4,69% (178 830 voix) - 13 sièges
- Alliance des Hongrois de Voïvodine (64 747 voix) - 6 sièges
- Coalition Usame Zukorlic - Tomislav Zigmanov (29 066 votes) - 2 sièges
- SDA Sandzak - Dr Sulejman Ugljanin (21 827 voix) - 2 sièges
- Saip Kamberi Combat politique des Albanais (13 501) - 2 sièges
- Parti russe (11 369 voix) - 1 siège.

87. D'autres listes (autres que celle des minorités nationales) n'ont pas franchi le seuil des 3%. C'est le cas de la coalition «Rassemblement national» des deux partis d'extrême droite Dveri (littéralement, «portes») et Zavetnici («Les gardiens du serment») (2,76%), du Parti radical serbe de Vojislav Seselj (1,46%), de la coalition «Bonjour Serbie» menée par Saša Radulović et Boris Tadić (1,18%) et le Parti populaire de Vuk Jeremić (0,88%).

10. Développements post-électoraux

88. Les résultats des scrutins, en particulier ceux des élections locales à Belgrade, ont été contestés par l'opposition, et ont donné lieu à d'importantes manifestations organisées par le parti «La Serbie contre la violence» ou par l'association non partisane ProGlas. La cheffe de «La Serbie contre la violence», Marninka Tepić, rejointe ultérieurement par d'autres membres de l'opposition, a mené une grève de la faim de 13 jours. De son côté, un groupe d'étudiants a appelé à un blocage de 24 heures des rues de la capitale. Une manifestation organisée le 24 décembre 2023 a dégénéré lorsque des manifestants ont tenté de prendre d'assaut l'Assemblée de la ville de Belgrade. Les forces de l'ordre ont arrêté 38 personnes, dont des étudiants, qui ont été poursuivies pour avoir remis en cause l'ordre constitutionnel. Plusieurs protestataires ont affirmé que des hooligans avaient infiltré les manifestations, tout en dénonçant des violences policières disproportionnées.

89. Le Président et la Première ministre ont rejeté toutes les allégations de fraude électorale, ont qualifié les manifestants de «voyous» et s'en sont pris aux observateurs internationaux, y compris au chef de la délégation de l'APCE, pour les déclarations faites après la publication des conclusions de la MIOE, ce qui est tout à fait inapproprié. Tout en remerciant la Russie de les avoir averties à l'avance des manifestations, les autorités ont également affirmé que l'Occident encourageait ces mouvements de protestation.

90. Le 23 décembre 2023, la CER a examiné les éléments de preuve fournis par la coalition «La Serbie contre la violence» et sa demande de convoquer et d'organiser de nouvelles élections pour l'Assemblée de la ville de Belgrade. La CER s'est déclarée incompétente pour répondre à cette demande mais, faisant suite aux

30. www.rik.parlament.gov.rs/vest/en/3263/press-release.php.

allégations d'inscriptions abusives, elle a demandé au ministère de l'Administration publique et de l'Autonomie locale et au ministère de l'Intérieur de vérifier les inscriptions au registre électoral unifié et la résidence enregistrée des électeurs qui ont été appelés à voter lors des élections tenues le 17 décembre 2023³¹.

91. À Belgrade, la commission électorale locale a annoncé que le parti au pouvoir, le SNS, avait remporté 39% des voix (49 des 110 sièges de l'Assemblée de la ville), la coalition «La Serbie contre la violence» ayant obtenu 34% des voix (43 sièges). L'opposition a annoncé la poursuite des manifestations, appelant à l'organisation de nouvelles élections et à la réalisation d'une enquête internationale, proposition qui a été rejetée par le Président Vučić.

92. Le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe a réagi à ces événements. Son porte-parole pour l'observation des élections locales et régionales, Stewart Dickson, s'est déclaré très préoccupé par les graves irrégularités signalées et a appelé les autorités serbes à traiter tous les cas présumés de violations du processus électoral au niveau local et à mener des enquêtes en bonne et due forme³². Le 27 décembre 2023, le président du Congrès, Marc Cools, a demandé à M. Dickson de se rendre à Belgrade rapidement en début d'année pour rencontrer les autorités serbes afin de discuter des améliorations à apporter aux processus électoraux et des réformes urgentes à entreprendre pour combattre le recours à toute fraude potentielle.

11. Conclusions et recommandations

93. Bien que les élections législatives anticipées de Serbie aient offert aux électeurs le choix entre plusieurs options politiques et que les libertés d'expression et de réunion aient été dans l'ensemble respectées, elles ont été marquées par des conditions injustes et entachées d'irrégularités de procédure et de nombreuses allégations d'organisation et de transport d'électeurs pour soutenir le parti au pouvoir lors des élections locales.

94. La délégation de l'APCE rappelle qu'une élection et son observation ne se limitent pas au jour du scrutin mais constituent un processus comportant plusieurs phases qui doivent toutes être analysées et évaluées afin d'avoir une appréciation globale de l'ensemble du processus électoral.

95. La Mission internationale d'observation des élections a conclu que:

- bien qu'elles aient été techniquement bien administrées et qu'elles aient offert aux électeurs le choix entre plusieurs options politiques, les élections législatives anticipées ont été dominées par l'implication décisive du Président, qui, associée aux avantages systémiques du parti au pouvoir, a créé des conditions injustes;
- le jour du scrutin s'est déroulé sans heurts mais a été marqué par de nombreux vices de procédure, notamment une application irrégulière des garanties procédurales pendant le vote et le décompte, des exemples fréquents d'encombrement des bureaux de vote, des violations du secret du vote et de nombreux cas de vote collectif³³;
- la fréquence des élections anticipées a érodé encore davantage la confiance du public dans le fonctionnement des institutions démocratiques et, conjuguée au manque de volonté politique, n'a pas permis d'entreprendre les réformes nécessaires;
- les libertés fondamentales ont été globalement respectées au cours de la campagne, mais que celle-ci a été entachée par une rhétorique violente, des médias biaisés, des pressions exercées sur les employés du secteur public et un abus des ressources publiques. Les médias ont assuré la couverture de tous les candidats, mais la plupart des radiodiffuseurs nationaux n'ont pas proposé de véritables reportages analytiques, limitant ainsi la capacité des électeurs à faire un choix éclairé;
- la sous-représentation des femmes dans la campagne témoigne de la nécessité de s'engager plus résolument à garantir leur participation adéquate à la vie politique;

31. Les demandes d'information adressées aux ministères portaient sur le nombre d'électeurs figurant sur le registre électoral unifié par année d'inscription, c'est-à-dire le nombre d'électeurs ayant une résidence effective aux adresses spécifiées sur les convocations électorales contestées, ainsi que des informations sur la résidence effective des électeurs dont le ministère de l'Intérieur a établi que leur lieu de résidence ne correspondait pas à l'adresse spécifiée sur la convocation, www.rik.parlament.gov.rs/vest/en/3229/40th-session-of-the-republic-electoral-commission.php.

32. www.coe.int/fr/web/congress/-/council-of-europe-congress-concerned-about-the-local-elections-in-serbia.

33. Déclaration de la MIOE sur les constatations et conclusions préliminaires, 18 décembre 2023.

- les activités de la Commission électorale de la République ont bénéficié d'une meilleure communication et d'une plus grande transparence, suscitant ainsi une confiance accrue dans son travail.
- les organes de surveillance de la campagne et des médias électroniques se sont toutefois révélés, dans une large mesure, inefficaces et incapables de prévenir les violations au cours de la période électorale.

96. Sur la base de ces constats, la délégation de l'APCE note avec inquiétude qu'un certain nombre d'irrégularités et de manquements constituent des problèmes récurrents et profondément ancrés, auxquels les autorités du pays doivent s'attaquer dans les meilleurs délais.

97. Par ailleurs, la délégation juge particulièrement regrettable et inapproprié que le chef de la délégation de l'APCE et un autre membre de la MIOE aient été pris pour cible par de hauts représentants, ainsi que par des médias progouvernementaux, et accusés de «déstabiliser le pays» à la suite de leur évaluation des élections à la suite de la publication des conclusions de la MIOE.

98. La délégation souligne que la «culture des élections anticipées» qui prévaut en Serbie et l'instrumentalisation des cycles électoraux nuisent au bon fonctionnement des institutions démocratiques du pays et les empêchent de remplir leur mission. Ce troisième scrutin législatif consécutif en l'espace de quatre ans – toutes les élections législatives en Serbie depuis 2000, sauf une, ayant été des élections anticipées – compromet encore davantage le fonctionnement des institutions démocratiques et des institutions indépendantes de l'État.

99. Ces élections fréquentes entravent également le bon fonctionnement, en toute autonomie, du parlement: la cessation prématurée des mandats parlementaires ne laisse pas la possibilité d'élaborer des législations approfondies et inclusives. Cette situation a enfermé le pays dans une période de campagne semi-permanente et fait obstacle à la mise en œuvre pleine et entière des lois et au contrôle de l'exécutif, pourtant essentiels dans une démocratie parlementaire. Cela ébranle la confiance du public dans les institutions démocratiques et les processus électoraux, favorisant ainsi le recul de la démocratie.

100. La délégation met également en exergue les facteurs récurrents et systémiques qui ont créé des conditions électorales inévitables:

- le rôle décisif joué par le Président – qui n'était pas candidat – dans l'ensemble des processus électoraux, à tous les niveaux, est préoccupant, alors que la Constitution de cette démocratie parlementaire établit que le Président doit être un personnage neutre qui «exprime l'unité étatique de la République de Serbie». L'utilisation du nom et de la valeur symbolique de la figure présidentielle dans le cadre de la campagne, l'omniprésence du Président dans les médias qui en ont assuré une couverture élogieuse ou favorable et le soutien illimité dont il a bénéficié ont clairement conféré à son parti un avantage indu;
- des changements substantiels et des améliorations du cadre de financement des campagnes s'imposent. Il s'agit notamment de mettre en place une réglementation claire des campagnes en ligne, de plafonner les dépenses de campagne et de réglementer l'intervention de tiers dans les campagnes électorales, conformément aux recommandations de la Commission de Venise et du BIDDH;
- la couverture médiatique tendancieuse et la situation générale des médias en Serbie ont sérieusement entravé la capacité de tous les partis politiques à faire passer leurs messages, non seulement pendant la campagne, mais aussi entre les élections.

101. Des allégations crédibles de manipulation des votes, faisant notamment état de la migration d'électeurs (en particulier des citoyens de la Republika Sprska de la Bosnie-Herzégovine ayant la citoyenneté serbe) et de la présence d'électeurs fantômes, ont été portées à la connaissance de la délégation de l'APCE (et de la délégation préélectorale) et ont déclenché des mouvements de protestation post-électorales. De telles suspicions et irrégularités présumées doivent être prises au sérieux, faire l'objet d'une enquête transparente et inclusive et donner lieu à des mesures correctives. Ces allégations, qui concernaient essentiellement les scrutins locaux, ont aussi clairement entamé la confiance générale dans les processus électoraux, y compris au niveau parlementaire.

102. Par conséquent, la délégation encourage les autorités serbes:

- à faire preuve d'une réelle et solide volonté politique de s'attaquer aux principaux aspects problématiques du processus électoral et de veiller à la bonne mise en œuvre de la législation en vigueur;

- à mettre en œuvre les recommandations visant à améliorer encore le cadre juridique régissant les élections, formulées par la Commission de Venise et le BIDDH dans leur avis conjoint de décembre 2022, et notamment en procédant à un audit complet du registre électoral unifié, conformément à une recommandation de longue date du BIDDH et de la Commission de Venise³⁴;
- à apporter des changements significatifs et crédibles à la législation électorale afin de prévenir les migrations organisées d'électeurs;
- à veiller à ce que les institutions de contrôle indépendantes du pays, notamment l'Autorité de régulation des médias électroniques et l'Agence de prévention de la corruption, jouent un rôle proactif pour assurer la mise en place de conditions propices à des élections équitables.

103. Sur le plan positif, la délégation constate une amélioration de la transparence et des travaux de la Commission électorale de la République. Cette Commission – qui, aux yeux des citoyens, est la principale institution chargée de la bonne conduite et de la validation des élections – a un rôle déterminant à jouer pour restaurer la confiance du public dans les processus électoraux et devrait s'affirmer à cet égard. Elle devrait également être encouragée à développer la formation obligatoire des membres de l'administration électorale et à promouvoir une véritable campagne d'éducation des électeurs.

104. La délégation soutient pleinement la visite prochaine du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux dans le pays, afin d'aborder les questions problématiques liées aux élections locales et au cadre électoral régissant les scrutins locaux, ainsi que les allégations de fraude, et d'examiner, avec les autorités, les moyens d'améliorer la législation et la pratique dans ce domaine, en particulier dans la perspective des nouvelles élections locales prévues en 2024 en Serbie.

105. La délégation encourage les autorités serbes à organiser un séminaire post-électoral en présence d'observateurs internationaux afin d'examiner les sujets de préoccupation et les moyens d'améliorer le cadre juridique et les pratiques, conformément aux obligations de la Serbie en tant qu'État membre du Conseil de l'Europe, et ce en étroite coopération avec l'Organisation, y compris la Commission de Venise et le Groupe d'États contre la corruption (GRECO).

106. L'Assemblée est prête à travailler avec les autorités serbes pour traiter les problèmes mis en exergue, en s'inspirant des principes de Reykjavík pour la démocratie adoptés lors du Sommet des chefs d'État et de gouvernement tenu à Reykjavík. Ces travaux devraient être menés dans le cadre de la procédure de suivi de l'Assemblée et en étroite coopération avec la Commission de Venise.

34. CDL-AD(2022)046, op. cit., paragraphe 45.

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 (* membres de la délégation pré-électorale):

Président: M. Stefan SCHENNACH

Groupe des socialistes, démocrates et verts (SOC)

- M. Stefan SCHENNACH, Autriche*
- M. Pierre-Alain FRIDEZ, Suisse
- M. Givi MIKANADZE, Géorgie
- M. Yunus EMRE, Türkiye
- M. Antonio GUTIÉRREZ LIMONES, Espagne
- M^{me} Gökçe GÖKÇEN, Türkiye

Groupe du Parti populaire européen (PPE/DC)

- M^{me} Jorida TABAKU, Albanie
- M. Pauli AALTO-SETÄLÄ, Finlande
- M. Andreas NIKOLAKOPOULOS, Grèce
- M. Georgios STAMATIS, Grèce
- M. Corneliu-Mugurel COZMANCIUC, Roumanie*

Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE)

- M^{me} Tamara VONTA, Slovénie*
- M. Mehmet AKALIN, Türkiye
- M. Sjoerd WARMERDAM, Pays-Bas
- M^{me} Liliana TANGUY, France
- M. Dean PREMIK, Slovénie
- M. Jean-Pierre GRIN, Suisse

Groupe des Conservateurs européens et Alliance démocratique (CE/AD)

- M. José María SÁNCHEZ GARCÍA, Espagne
- M. Harald WEYEL, Allemagne

Groupe pour la gauche unitaire européenne (GUE)

- M^{me} Laura CASTEL, Espagne*

Commission de Venise

- M. Óscar SÁNCHEZ MUÑOZ, membre suppléant, Espagne
- M. Michael JANSSEN, administrateur, Commission de Venise

Secrétariat

- M^{me} Sylvie AFFHOLDER, secrétariat de la commission ad hoc, Cheffe de la division de l'observation des élections et de soutien

- M^{me} Carine ROLLER-KAUFMAN, Assistante, division de l'observation des élections et de soutien

Annexe 2 – Programme de la délégation pré-électorale de l'Assemblée parlementaire

Jeudi, 23 novembre 2023

- 9h00-10h00 Réunion de la délégation et mots de bienvenue:
- Accueil par le chef de la délégation, Stefan Schennach
 - Présentation par Nadia Cuk, cheffe interim du bureau du Conseil de l'Europe à Belgrade
 - Informations pratiques du secrétariat
- 10h00-11h00 Réunion avec les membres du corps diplomatique:
- Christian Ebner, Ambassadeur d'Autriche
 - Damjan Bergant, Ambassadeur de Slovénie
 - Raul Bartolomé Molina, Ambassadeur d'Espagne
 - Dario Otero, chef de mission adjoint, Ambassade d'Espagne
 - Anca Popa, cheffe de mission adjointe, Ambassade de Roumanie
 - Plamena Halacheva, cheffe de mission adjointe, Délégation de l'Union européenne en Serbie
- 11h00-12h30 Réunion avec l'Ambassadeur Albert Jónsson, Chef de la Mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, Marcell Nagy, chef de mission adjoint, et les membres de l'équipe de base:
- Introduction – Ambassadeur Albert Jónsson
 - Contexte politique et campagne – Daniela Bottigelli, analyste politique
 - Cadre juridique, système électoral, financement des campagnes électorales, plaintes et appels – Vasil Vaschanka, analyste juridique
 - Administration électorale, inscription des électeurs et des candidats – Oleksiy Lychkovakh, analyste électoral
 - Paysage médiatique – Kira Kalinina, analyste des médias
 - Questions/réponses – Analystes du BIDDH, Marcell Nagy, et Katarzyna Witt, experte en sécurité
- 14h30-15h30 Réunion avec des représentants de la société civile:
- Rasa Nedeljkov, chef de la mission électorale du Centre pour la recherche, la transparence et la responsabilité (CRTA)
 - Tamara Branković, cheffe adjointe de la mission électorale du CRTA
 - Pavle Dimitrijevic, responsable de l'équipe juridique du CRTA
- 15h30-16h00 Rencontre avec des représentants de la société civile (suite):
- Sonja Biserko, Comité Helsinki pour les droits de l'homme en Serbie
 - Zlata Djordjević, chercheuse, Transparency International Serbie
- 16h00-17h00 Rencontre avec des journalistes et des représentants d'associations de médias:
- Igor Božić, N1
 - Slobodan Radičević, président du conseil d'administration, Association des journalistes de Serbie (UNS)
 - Željko Bodrožić, Président de l'Association des journalistes indépendants de Serbie (NUNS)
- 17h00-17h30 Rencontre avec des dirigeants et représentants de principaux partis non parlementaires:
- Duško Lopandić, vice-président, Centre Serbie – SRCE
 - Nikola Lazić, membre de la présidence, Centre Serbie – SRCE
 - Stefan Janjić, secrétaire, Centre Serbie – SRCE

Vendredi, 24 novembre 2023

- 09h30-10h15 Réunion avec le Président de l'Assemblée nationale de la République de Serbie, Vladimir Orlić

- 10h15-11h15 Réunion avec des représentants des groupes parlementaires de la majorité:
- Milenko Jovanov, AV-ZMS (Aleksandar Vučić. La Serbie ne doit pas s'arrêter)
 - Snežana Paunović, SPS (Parti socialiste de Serbie)
 - Jasmina Karanac, SDPS (Parti social-démocrate de Serbie)
 - Dragan Marković, PUPS (Parti des retraités, paysans et prolétaires unis de Serbie – Solidarité et Justice)
 - Milija Miletić, Pour la réconciliation – SPP (Parti de la justice et de la réconciliation)
 - Života Starčević, JS (Serbie unie)
 - Elvira Kovács, VMSZ/SVM (Alliance des Hongrois de Voïvodine)
- 11h15-12h15 Rencontre avec des représentants des groupes d'opposition (1ère partie):
- Ksenija Marković, Parti démocratique – DS
 - Nebojša Zelenović, Ensemble
 - Jelena Jerinić, ZLF (Vert-Front de gauche)
 - Milinika Nikolić, Indépendants
- 15h30-16h30 Rencontre avec la Commission électorale de la République:
- Vladimir Dimitrijević, président
 - Tanasije Marinković, membre
 - Srdan Smiljanić, secrétaire
 - Dragana Odović, secrétaire adjointe
 - Milan Culjković, conseiller
- 17h00-18h30 Réunion de débriefing de la délégation préélectorale et préparation de la déclaration

Annexe 3 – Déclaration de la délégation pré-électorale de l'Assemblée parlementaire

Élections législatives anticipées en Serbie: les observateurs pré-électorales de l'APCE notent une campagne très polarisée et appellent à des mesures avant le vote

27 novembre 2023 – À l'issue d'une visite de deux jours en Serbie, une équipe d'observateurs préélectorales de l'APCE a fait le constat d'une campagne très polarisée à l'approche des élections législatives anticipées du mois prochain, marquée par un niveau de dénigrement et de catastrophisme sans précédent, des attaques contre l'opposition et les journalistes et de graves problèmes liés aux médias. Elle s'est, toutefois, félicitée de la préparation efficace des élections et du haut degré de confiance à l'égard de l'administration électorale, tout en exhortant les autorités à prendre des mesures pour atténuer le manque d'équité et protéger l'intégrité du processus électoral.

La délégation multipartite de quatre membres, dirigée par Stefan Schennach (Autriche, SOC), était à Belgrade les 23 et 24 novembre pour évaluer les préparatifs des élections anticipées. Elle a rencontré des responsables électoraux, des représentants de partis, des journalistes, des groupes de la société civile, ainsi que la mission du BIDDH et des diplomates.

La délégation a été informée de la situation des médias, qui jouent un rôle essentiel dans une campagne électorale: si des progrès ont été observés après l'adoption récente de lois sur les médias, la délégation s'est montrée très préoccupée par l'influence directe et indirecte exercée par le parti au pouvoir sur les principaux médias nationaux et locaux, les inégalités importantes dans l'accès des entités politiques à l'espace médiatique, l'autocensure et la désinformation. Elle a par ailleurs jugé particulièrement alarmante l'utilisation d'une rhétorique incendiaire, notamment de la part de hauts responsables, le discours de haine, ainsi que les propos hostiles et les pressions contre les membres de l'opposition, les journalistes et les militants de la société civile. La délégation exhorte tous les candidats et responsables à s'abstenir de tenir des propos diffamatoires et clivants et rappelle que l'électorat a besoin d'informations pluralistes et factuelles pour faire un choix éclairé.

La délégation a pu noter la confiance de la plupart des interlocuteurs dans l'administration électorale et a pris note des dispositions prises par la Commission électorale de la République pour installer des bureaux de vote dans le centre de la Serbie afin de permettre aux citoyens serbes résidant au Kosovo de voter. Elle a été informée de graves préoccupations et allégations concernant des «électeurs fantômes», des signatures d'appui aux candidats falsifiées, d'éventuels déplacements d'électeurs pour participer à des élections locales consécutives, l'utilisation abusive des ressources administratives, la pression exercée sur les employés des entreprises publiques et les fonctionnaires, le traitement en temps utile des plaintes électorales par les tribunaux et l'espace limité mis à la disposition des candidats de l'opposition pour faire campagne au niveau local. La présence dominante du Président de la République dans les médias, la campagne et les listes électorales à tous les niveaux a également suscité l'inquiétude: la délégation a été informée que les activités du Président, qui ne se présente pas à ces élections, pouvaient en effet semer la confusion chez les électeurs et n'étaient pas soumises aux règles de la campagne. La délégation espère que les autorités s'attaqueront à ces questions avant les élections.

La délégation a souligné qu'il s'agissait des troisième élections législatives anticipées consécutives en l'espace de quatre ans – toutes les élections législatives serbes depuis 2000, sauf une, ont été des élections anticipées – ce qui a une incidence négative supplémentaire sur le fonctionnement des institutions démocratiques, notamment le Parlement et les institutions publiques indépendantes; cela fige le pays dans une période de campagne semi-permanente, et entrave la mise en œuvre complète des lois et le contrôle de l'exécutif.

Dans ce contexte, la délégation a également noté que les deux tragiques fusillades de masse perpétrées en mai 2023, y compris par un garçon de 13 ans (19 morts, principalement des jeunes) a laissé le pays dans un état de choc. Cela a déclenché d'importantes manifestations sous le slogan «La Serbie contre la violence», exigeant des mesures pour lutter contre la culture dominante de la violence dans le pays, ce qui a incité l'opposition à réclamer des élections anticipées, qu'elle considère comme une stratégie de sortie après la réponse des institutions de l'État jugée insatisfaisante.

La délégation a également appris que la démission inattendue et simultanée de 65 maires du parti au pouvoir, dont le maire de Belgrade – qui a conduit à la tenue d'élections anticipées dans un tiers des municipalités – et l'autodissolution de l'Assemblée de la Province autonome de Voïvodine, sont considérées par l'opposition comme un outil de consolidation du pouvoir et une utilisation abusive des droits de vote des communautés locales. La délégation déplore cette instrumentalisation des cycles électoraux, qui sape la confiance des citoyens dans la démocratie, les élections et la politique; dans ce contexte, elle salue les initiatives de la

société civile, telles que ProGlas, qui encouragent les citoyens à aller voter, et se réjouit de la mobilisation et de la formation d'observateurs nationaux et des initiatives visant à promouvoir la participation des femmes à la vie publique et aux élections. La délégation attend des autorités qu'elles veillent à ce que ces initiatives positives puissent se dérouler dans des conditions équitables, sans obstacles ni pressions indues.

Une délégation complète de l'APCE composée de 21 membres, accompagnée d'experts juridiques de la Commission de Venise, se rendra en Serbie pour observer le scrutin le 17 décembre 2023 dans le cadre de la Mission internationale d'observation des élections. L'Assemblée débattrà de ses conclusions en temps utile.

L'APCE – qui rassemble des parlementaires de 46 pays européens – a observé toutes les élections en Serbie depuis 2000 (hormis les élections législatives de 2020).

Annexe 4 – Programme des réunions de la mission internationale d'observation des élections

Vendredi, 15 décembre 2023

- 8h30-9h30 Réunion de la délégation de l'APCE:
- Mots de bienvenue par Stefan Schennach, chef de la délégation
 - Présentation de la mission pré-électorale par ses membres
 - Présentation sur les élections législatives anticipées par Óscar Sánchez Muñoz, membre de la Commission de Venise
 - Informations pratiques par le secrétariat
- 10h00-10h20 Bienvenue et remarques introductives:
- Reinhold Lopatka, coordinateur spécial et chef de la mission d'observation de court terme de l'OSCE
 - Stefan Schennach, chef de la délégation de l'APCE
 - Klemen Grošelj, chef de la délégation du Parlement européen
 - Farah Karimi, cheffe de la délégation de l'AP-OSCE
- 10h20-10h40 Propos introductifs sur le pays:
- Ambassadeur Jan Braathu, Chef de la mission de l'OSCE en Serbie
 - Nadia Ćuk, cheffe interim du Bureau du Conseil de l'Europe à Belgrade
 - Dirk Lorenz, chef de la section politique, Délégation de l'Union européenne en Serbie
- 11h00-13h00 Briefing par la mission d'observation des élections du BIDDH:
- Accueil et vue d'ensemble de la MOE – Ambassadeur Albert Jónsson, chef de mission
 - Aperçu politique, candidats et campagne – Daniela Bottigelli, analyste Politique
 - Paysage médiatique – Kira Kalinina, analyste médiatique
 - Cadre juridique, contentieux électoral – Vasil Vashchanka, analyste juridique
 - Administration électorale, inscription des électeurs et observateurs citoyens – Oleksiy Lychkovah
 - Sécurité – Katarzyna Witt, experte en sécurité
 - Questions et réponses
- 14h00-15h30 Contexte socio-politique:
- Bojan Klačar, directeur général, Centre pour des élections libres et démocratiques (CeSID)
 - Tamara Brankovic, cheffe adjointe, Centre pour la recherche, la transparence et la responsabilité (CRTA)
 - Zlato Minic, membre du conseil d'administration et coordonnateur, Transparency Serbie
 - Zoran Gavrilović, directeur exécutif, Bureau pour la recherche sociale (BIRODI)
 - Saša Mirković, président adjoint, Association des médias électroniques (ANEM)
 - Dragana Žarković Obradović, directrice de pays pour la Serbie, Balkan Investigative Reporting Network (BIRN)
 - Tamara Filipović, secrétaire générale, Association des journalistes indépendants de Serbie (NUNS)
- 16h00-18h00 Candidats/partis participant aux élections:
- Vladimir Orlić, coalition «Aleksandar Vučić – La Serbie ne doit pas s'arrêter»
 - Ugljesa Marković, coalition «Ivica Dačić – Premier ministre de Serbie»
 - Emir Rujević, membre du Parti de la justice et de la réconciliation, «Usame Zukorlić – Unis pour la justice SPP-DSHV»
 - Bela Butas, «Alliance des Hongrois de Voïvodine»

Samedi, 16 décembre 2023

- 9h00-10h30 Medias et campagne:
- Zoran Stanojević, rédacteur en chef des informations en ligne, Radio Télévision de Serbie
 - Igor Božić, directeur de l'information, N1
 - Senka Vlatković Odavić, rédacteur, Insajder TV
- 11h00-12h00 Administration électorale et législation:
- Vladimir Dimitrijević, Président de la Commission électorale de la République
 - Srđan Smiljanić, secrétaire de la Commission électorale de la République
 - Milan Čuljković, conseiller, Commission électorale de la République
 - Dejean Damnjanović, directeur, Agence pour la prévention de la corruption
 - Dušan Jeličić, sous-directeur par intérim du Secteur de la surveillance des activités et campagnes politiques, Agence pour la prévention de la corruption
- 12h00-13h15 Briefing de la mission d'observation des élections du BIDDH (suite):
- procédures du jour de l'élection, Oleksiy Lychkovah, analyste électoral
 - rapport des observateurs de court terme, Max Bader, statisticien
 - briefing par des observateurs de long terme déployés à Belgrade

Dimanche, 17 décembre 2023

- Toute la journée Jour du scrutin – Observation dans les bureaux de vote
(Les bureaux de vote ouvrent à 7h00 et ferment à 20h00)

Lundi 18 décembre

- 8h00-9h00 Débriefing de la délégation de l'APCE
- 15h00 Conférence de presse jointe

Annexe 5 – Communiqué de presse de la mission internationale d'observation des élections

Selon les observateurs internationaux, les électeurs disposaient d'alternatives politiques lors des élections en Serbie, mais elles ont été entravées par l'avantage écrasant du parti au pouvoir.

BELGRADE, 18 décembre 2023 – Bien que les élections législatives anticipées de Serbie aient offert aux électeurs un choix entre plusieurs options politiques et que la liberté d'expression et de réunion aient été généralement respectées, les pressions exercées sur les électeurs ainsi que l'implication décisive du Président et les avantages systémiques du parti au pouvoir ont nui au processus électoral dans son ensemble, ont estimé aujourd'hui les observateurs internationaux dans un communiqué.

La mission d'observation conjointe du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH), de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE (AP OSCE), de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) et du Parlement européen (PE) a constaté que le cadre juridique était adéquat pour mener à bien des élections démocratiques. Toutefois, il reste beaucoup de problèmes à résoudre et lors de ces élections, les observateurs ont constaté l'utilisation abusive de ressources publiques, l'absence de séparation entre les fonctions officielles et les activités de campagne, ainsi que les intimidations et les pressions exercées sur les électeurs, y compris des cas d'achat de voix.

«Bien que techniquement bien organisées, les élections se sont déroulées dans un paysage socialement et politiquement divisé», a déclaré Reinhold Lopatka, coordinateur spécial et chef de la mission d'observation à court terme de l'OSCE. «L'implication décisive du Président a dominé le processus électoral et l'utilisation de son nom par l'une des listes de candidats, ainsi que la partialité des médias, ont contribué à créer des conditions inégales».

Les élections d'hier se sont déroulées dans un contexte de forte polarisation et de concurrence intense entre des programmes politiques opposés. Au cours de la campagne qui a précédé le scrutin, un certain nombre de préoccupations ont été exprimées concernant l'intimidation et le harcèlement de militants, de défenseurs des droits humains et de journalistes.

«Les électeurs serbes ont une fois de plus été appelés aux urnes, ce qui renforce malheureusement la «culture des élections anticipées», les conditions inégales qu'elles créent et l'instrumentalisation politique des cycles électoraux», a déclaré Stefan Schennach, chef de la délégation de l'APCE. «Cela ne fait que saper la confiance du grand public envers les institutions démocratiques et les processus électoraux. Le fait de mettre fin, de façon prématurée, aux mandats parlementaires empêche également les parlements de travailler de façon satisfaisante, d'élaborer des législations globales et inclusives et de demander des comptes à l'exécutif, ce qui est essentiel dans une démocratie parlementaire».

Quelque 6,5 millions d'électeurs étaient inscrits pour participer aux élections anticipées d'hier. L'administration électorale a préparé le jour du scrutin de manière efficace et transparente, compte tenu des problèmes posés par le court délai et par les élections locales et régionales qui se déroulaient le même jour. Toutefois, le nombre fréquent d'élections anticipées ces dernières années a sapé la confiance envers les institutions démocratiques du pays. Le jour du scrutin s'est déroulé sans heurts dans l'ensemble, mais il y a eu un certain nombre de déficiences procédurales, notamment des cas fréquents de surpopulation, des violations du secret du vote et de nombreux cas de vote en groupe.

Farah Karimi, cheffe de la délégation de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, a fait remarquer que «la Serbie a organisé ses troisièmes élections législatives en un peu moins de quatre ans, fréquence qui a nui à la confiance de la population envers le processus démocratique et les institutions qui le gouvernent, et la campagne électorale a été marquée par des divisions extrêmes. Des inquiétudes ont été exprimées au sujet de la liberté d'expression et du traitement de militants, de personnes LGBTI, de défenseurs des droits humains et de journalistes, qui ont été victimes d'intimidation et de harcèlement.

La domination du Président dans la campagne, bien qu'il ne soit pas candidat aux élections d'hier, a donné à son parti un avantage injustifié. En outre, un certain nombre de recommandations antérieures visant à améliorer les mécanismes de contrôle et à instaurer un plafond pour les dépenses de campagne n'ont pas été prises en considération, ce qui réduit la transparence et augmente les possibilités de dépenses de campagne élevées, au risque de compromettre encore davantage les chances de l'opposition.

«La campagne électorale s'est déroulée dans le contexte de la guerre d'agression menée par la Russie en Ukraine. La manipulation de l'information reste une préoccupation en Serbie, même si ce n'était pas le sujet prédominant des élections», a déclaré Klemen Grošelj, chef de la délégation du Parlement européen. «Le

faible niveau du débat politique, les pressions exercées sur les électeurs, la volonté délibérée de discréditer personnellement les opposants, la dureté du discours utilisé pendant la campagne et, en général, la vie politique en Serbie, sont autant d'éléments très inquiétants».

Bien que la Serbie dispose d'un grand nombre de médias et que les médias aient couvert tous les candidats conformément à la loi, la diversité des points de vue a été considérablement réduite par le degré élevé de polarisation et la forte influence du gouvernement sur la plupart d'entre eux. Dans le même temps, les reportages des médias ont été dominés par les partis au pouvoir et par une couverture positive du Président. L'organe de surveillance responsable des médias électroniques n'a pas réussi à mettre fin aux violations pendant la période électorale. Les observateurs ont également noté de nombreuses informations concernant des journalistes critiques qui ont été insultés verbalement par des représentants de l'État, ainsi que des attaques coordonnées menées contre des journalistes par des médias pro-gouvernementaux.

«Alors que les autorités serbes ont organisé efficacement les élections dans des délais serrés, le manque d'accès de l'opposition aux médias et l'absence de véritables rapports analytiques ont affecté la capacité des électeurs à faire un choix éclairé», a déclaré l'Ambassadeur Albert Jónsson, qui a dirigé la mission d'observation des élections du BIDDH. «Il manque également des mesures pour empêcher l'utilisation abusive de fonctions et de ressources publiques et en pratique, la ligne de séparation entre les fonctions officielles et les activités de campagne était floue».

La mission internationale d'observation des élections législatives anticipées en Serbie se composait de 361 observateurs venus de 45 pays, dont 254 experts déployés par le BIDDH et des observateurs à long terme et à court terme, dont 71 de l'AP de l'OSCE, 23 de l'APCE et 13 du PE.