



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 17 décembre 2001

<cdl\doc\2001\cdl-inf\024-Inf-f.doc>

N° 173/2001

CDL-INF (2001) 24

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

**AVIS CONSOLIDE
SUR LA LOI DU 4 JUILLET 2001
SUR LES ELECTIONS AUX ORGANES
DES REGIONS AUTONOMES
ET SUR L'AMENDEMENT
AU CODE DE PROCEDURE CIVILE
DE LA REPUBLIQUE SLOVAQUE**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 49^e réunion plénière
(Venise, 14-15 décembre 2001)**

Sur la base des commentaires de:

**M. F. Luchaire (membre, Andorre)
et M. B. Owen (expert)**

Le droit de vote et l'éligibilité des étrangers

Le droit de vote et l'éligibilité sont accordés aux étrangers ayant un séjour permanent dans une commune... § 2-4 (et 7).

Il serait utile d'apporter des précisions sur ce qui est considéré comme un «séjour permanent». Par exemple, permis de séjour indiquant l'adresse, un permis ainsi qu'une demande faite par les autorités locales à la commune de son pays d'origine. L'absence de précision dans la loi doit mener à un règlement d'application, sinon des problèmes apparaîtront concernant la définition dont il vient d'être question.

Ces dispositions ne sont pas courantes; elles ne sont contraires à aucun principe constitutionnel. Toutefois, on peut se demander si l'éligibilité des étrangers doit être étendue au président de la région autonome en raison de ses attributions tant nationales qu'internationales.

L'éligibilité

La différence d'âge entre 18 ans pour être élu à l'assemblée régionale autonome et 25 ans pour être éligible à la présidence de la région n'a rien d'inhabituel.

La privation des droits politiques

Le § 2.2 (a et d) se réfère à des possibilités de privation des droits politiques aux fins de protection de la santé publique, de service militaire, civil ou autre. La législation à laquelle il est fait référence n'a pas été portée à la connaissance de la Commission.

Les circonscriptions électorales

Les circonscriptions électorales sont définies au plus tard 65 jours avant les élections (§ 5.2), ce qui est très tard. Un redécoupage à intervalle de 10 ans, par exemple, et à une certaine distance des élections, assurerait davantage d'impartialité. Les risques de manipulation politique sont en effet considérables si le découpage a lieu peu avant les élections et est le fait de l'assemblée à élire (§ 5.2) ; en outre, puisqu'un système à la majorité relative plurinominal à vote préférentiel est appliqué, il convient d'être particulièrement prudent, car une modification des limites de circonscriptions peut entraîner le déplacement d'un certain nombre de sièges. L'intervention d'une commission indépendante de découpage des circonscriptions serait souhaitable.

D'après la loi électorale (§ 5.1), le découpage des circonscriptions (comme l'attribution des sièges à celles-ci) est décidé selon le seul critère de la population. En pratique, des écarts assez importants sont constatés entre la population des diverses circonscriptions. Cela découle du peu de temps disponible entre le vote de la loi et l'élection menant à calquer les circonscriptions sur les divisions administratives. De tels écarts restent toutefois dans les limites de ce qui est admissible. Pour les élections suivantes, les circonscriptions seront établies conformément à la loi du 4 juillet 2001 sur l'administration autonome des unités territoriales (§ 11), selon laquelle «l'assemblée régionale fixera le nombre de députés par ratio de 12.000 à 15.000 habitants par député».

Le rôle des commissions électorales

A partir des textes, les commissions électorales jouent un rôle secondaire strictement limité à la tenue des élections, alors que les décisions administratives essentielles ainsi que la logistique dépendent des autorités administratives. L'exemple le plus marquant en est la remise des listes électorales aux commissions électorales au plus tard deux heures (!) avant les élections (§ 7.2). En effet, la liste électorale est dressée par les communes, la loi en prévoit la remise aux commissions électorales au plus tard deux heures avant le scrutin. Il serait utile d'en assurer, en mairie, la publication afin de permettre tout recours devant le tribunal compétent. Le rôle restreint des commissions électorales va à l'encontre de la tendance actuelle qui favorise le développement du rôle des commissions sans que l'avantage des commissions électorales par rapport au Ministère de l'Intérieur travaillant avec les autorités locales élues ne soit démontré.

Les commissions électorales de tous les niveaux sont composées de partis politiques présentant des listes ou un candidat dans la zone concernée par la commission.

La première réunion de la Commission centrale électorale a lieu seulement 20 jours avant l'élection, alors que celle de la commission de la région autonome a lieu 35 jours avant l'élection ; cela indique le peu d'importance de la Commission centrale électorale dans l'organisation générale, le décalage de 15 jours étant justifié par les auteurs de la loi par le fait que l'enregistrement des candidats se fait au niveau des régions. Pour souligner cela, notons que c'est l'Assemblée Nationale qui fixe les limites des circonscriptions électorales 65 jours avant l'élection § 5-2, et l'emplacement des bureaux de vote est fixé par le maire 40 jours avant l'élection.

Le Ministère de l'Intérieur fournit à la C.E.C. un service technique administratif. L'Office des Statistiques de la République crée, au sein des commissions, l'organisation permettant le transfert des résultats du vote jusqu'à la Commission centrale.

D'autres précisions seraient utiles quant à la façon dont les résultats sont transmis à partir de l'échelon de base : le bureau de vote.

La fin du mandat du représentant du parti à la commission intervient sur notification du parti au président de la commission (désigné par tirage au sort), ou par notification du représentant lui-même.

L'importance de la composition des commissions par les représentants de partis est soulignée par leur possibilité de révoquer un de leur membre titulaire du mandat d'une commission. Il s'agit d'un cas de mandat impératif, qui pourrait mettre en cause l'indépendance des commissions électorales (§ 8.3).

La commission régionale publie les résultats de l'élection. Le résultat est aussi communiqué au bureau régional qui le fait parvenir à chaque commune pour publication. L'on peut supposer que l'intervention du bureau régional repose sur sa permanence et ses capacités administratives que ne possède pas une commission de courte durée § 43.

Il en va de même pour la Commission centrale électorale qui, après avoir publié les résultats définitifs des élections, les transmet au Ministère de l'Intérieur pour archivage. Cela s'explique par le § 47 qui déclare que les commissions électorales et leurs services sont créés

pour toute la durée du «mandat électoral» ; il semblerait qu'il s'agisse d'une inexactitude de la traduction et que cela veuille dire «la durée de l'élection».

Le secrétaire des commissions

Le secrétaire d'une commission électorale ainsi que d'autres organes de l'administration jouent un rôle important dans l'organisation de l'élection § 9. Le secrétaire assure la préparation des réunions ; il est conseiller technique de la commission et possède une voix consultative lors des réunions.

Certaines contradictions concernant le secrétaire de chacune des commissions apparaissent quand on effectue une comparaison entre leur tâche et le moment de leur nomination. Par exemple § 9, le secrétaire de la commission de région autonome et celui de la commission de circonscription sont nommés par le président de ces deux commissions, or le § 8-6 indique que lors de la première réunion de la commission électorale, toutes les commissions nomment le président par tirage au sort, le tirage au sort étant présidé par le secrétaire. Les rédacteurs ont dû se rendre compte de ces contradictions et se sont exprimés à deux reprises § 9 – 3 ; le secrétaire «est nommé suffisamment en avance afin qu'il puisse exercer ses tâches». La deuxième intervention se situe dans le deuxième considérant de l'annexe où il est dit que pour les premières élections le secrétaire de la commission régionale est nommé par le Ministre de l'Intérieur.

Les commissions et le contentieux

L'un des rôles essentiels des commissions concerne le contentieux électoral. Chaque commission assure l'appel des décisions prises par les commissions inférieures. Aucun détail quant à la procédure n'est donné, ni en ce qui concerne les délais pour recevoir les appels, ni le temps accordé pour les réponses.

Ce système, qui place l'essentiel du contentieux électoral au niveau des commissions (en dehors des § 15, 20 et 46) sans avoir recours aux structures juridiques habituelles de l'Etat, présente l'avantage d'avoir à faire à des corps essentiellement tournés vers les élections, qui devraient bien maîtriser les règlements électoraux mieux que ne pourraient le faire des tribunaux ayant de nombreuses autres compétences. Malgré cette argumentation, l'on pratique couramment les deux circuits d'appel, mais le fait qu'il s'agit ici d'élections régionales et que la présence de partis en concurrence au sein des commissions laisse entendre que le système mis en place ne donnera pas lieu à incidents. En revanche, la loi électorale devrait donner d'autres indications, ainsi que noté plus haut, sur les procédures et les délais à respecter.

Recours contre l'enregistrement des candidats (§§ 15 et 20)

La loi ne prévoit de recours que contre le refus d'enregistrement. Il serait utile de prévoir des recours contre l'enregistrement lui-même dans le cas où des requérants estimerait que les candidats enregistrés ne justifient pas des qualités requises. La même observation doit être faite pour l'enregistrement des candidatures à la fonction de président de l'assemblée.

Il serait utile de préciser si les décisions du tribunal de district relatives à l'enregistrement des candidatures peuvent être réformées par la Cour constitutionnelle.

Contrôle juridictionnel des opérations électorales : nouvelles élections (§ 46)

- 1) La loi n'organise que des recours contre des refus d'enregistrement de candidature. Elle n'organise pas le contentieux des résultats des opérations électorales ; toutefois, le § 46, en prévoyant de nouvelles élections en cas d'annulation des élections par la cour constitutionnelle, indique que ce contentieux relève de cette Cour constitutionnelle et doit donc être organisé par les textes relatifs à cette cour.
- 2) La loi permet au président du Conseil national de la république de décider de nouvelles élections dans une région autonome si les premières élections ne se sont pas déroulées conformément à la loi (§ 46.1.a). Si cette disposition permet au président du Conseil national de la république d'annuler une élection, elle va à l'encontre de la séparation des pouvoirs puisque c'est la Cour constitutionnelle qui peut décider de cette annulation.

Titres académiques des candidats (par exemple §§ 14.3.b, 14.6, 16.1, 18.3)

La mention des titres académiques des candidats risque d'apparaître comme une discrimination en fonction du niveau et du lieu et de l'instruction.

Généralisation des coalitions (§ 14)

La loi oblige les partis politiques qui présentent dans une circonscription une liste de candidats dans le cadre d'une coalition à ne présenter de candidat dans d'autres circonscriptions que dans le cadre de cette même coalition. Cette disposition risque d'être considérée comme portant atteinte à la liberté des partis politiques.

Désistement et révocation des candidatures (§ 17)

Le fait qu'un candidat ou un parti ne se présente plus ou ne peut plus se présenter aux élections (§ 17.3) doit être porté d'une manière claire à la connaissance des électeurs, sinon ils ne pourront se prononcer en connaissance de cause.

Le système électoral

La définition du système électoral n'est pas claire ; la traduction ne paraît pas reproduire fidèlement les termes techniques et il faut consulter un ensemble d'articles pour comprendre la nature du système électoral. En résumé, il s'agit d'élire les assemblées de régions autonomes à partir de circonscriptions multinominales (pour la plupart), apparemment au scrutin à la majorité relative à vote préférentiel. Pour l'élection du président de la région autonome, chaque région représente une circonscription uninominale au scrutin majoritaire à 2 tours.

L'annexe indique les huit régions, ainsi que le découpage des circonscriptions.

A partir de cela, on obtient le tableau suivant :

Sièges à l'assemblée -----	Moyenne de sièges par circonscription -----	maximum - minimum par circonscription -----
Bratislava 46	7	de 3 à 10
Trnava 40	6	de 2 à 10
Trenùn 45	5	de 2 à 10
Nitra 52	8	de 3 à 12
Zilna 52	5	de 1 à 12
Banska 49	3	de 1 à 6
Presov 60	4	de 1 à 12
Kosice 57	5	de 2 à 8

Les circonscriptions uninominales sont nettement minoritaires – Le § 5 dit que le nombre de députés par circonscription est proportionnel au nombre d'habitants (non des électeurs inscrits).

Dans le texte, la nature du bulletin n'est pas claire ; s'agit-il d'un seul bulletin où se trouvent toutes les listes de partis comprenant le nom de tous les candidats ? ou s'agit-il de bulletins séparés pour chaque parti ?

En tenant compte du § 22 qui traite de l'élection du président de région, l'on est amené à supposer que les partis se trouvent sur le même bulletin. (Dans la pratique, tous les partis et candidats à l'assemblée se trouvent sur le même bulletin).

L'élection du président de région s'effectue au scrutin majoritaire à 2 tours § 19. Le § 22-2 indique que les candidats à l'élection du président sont inscrits sur le bulletin de vote en ordre alphabétique – ils sont tous sur le même bulletin et les bulletins sont identiques pour la région, alors que pour l'élection à l'assemblée, les bulletins sont différents pour chaque circonscription. § 19-5 : le candidat non inscrit à un parti doit présenter 1000 signatures d'électeurs de la circonscription (le terme de circonscription correspond ici à la région autonome transformée pour l'élection du président en circonscription uninominale § 5-3).

Les articles 35, 36 et 37 concernant la détermination du résultat de l'élection paraissent indiquer (ce qui est le cas) que le vote pour l'assemblée est à panachage § 35 – 3. Les noms ajoutés ne sont pas pris en considération § 36 (3).

§ 37 – concerne le procès verbal établi par le bureau de vote. La traduction n'est pas fidèle quant aux termes utilisés pour la comptabilité des bulletins nuls, mais la place tenue par les 6 éléments que comporte le procès verbal laisse supposer que la version originale contient les éléments habituels.

La loi se montre particulièrement libérale en admettant comme bulletins valides les bulletins de vote «abîmés» tant que la volonté de l'électeur est claire (§ 36.3) – cela est discutable, car les bulletins abîmés peuvent l'être volontairement, et représenter un signe de reconnaissance au moment du dépouillement des suffrages – Il s'agirait, dans ce cas, d'une atteinte au secret du vote.

Enfin, l'influence du système électoral sur la représentation des minorités nationales au sein de l'organe élu est difficile à définir *in abstracto*. Cependant, dans un système majoritaire, il

est clair que l'existence ou non de circonscriptions où une minorité est majoritaire est déterminante, du moins s'il existe un parti de la minorité nationale.

Nullité des bulletins de vote (§ 36)

- 1) La loi dispose que si une enveloppe contient deux ou plusieurs bulletins, ceux-ci sont nuls (§ 36.2). On aurait pu admettre que si ces bulletins contiennent le même nom, ils soient pris en compte, mais seulement pour un seul.
- 2) La loi dispose que la Commission du bureau de vote prend la décision finale de la validité ou de la nullité des bulletins de vote. Il paraît opportun de réserver la possibilité de recours et pour cela, d'obliger la commission électorale à annexer au procès verbal (protocole) les bulletins qu'elle considère comme nuls.

Définition des circonscriptions électorales et nomination des verbalisateurs (secrétaires) (§ 56)

Pour la première élection, la loi dispose que les circonscriptions électorales sont fixées dans une annexe donc par le Conseil national de la république ; elle dispose aussi que le ministre de l'Intérieur nomme le verbalisateur de la Commission électorale de la région et convoque celle-ci pour sa première réunion.

Ces dispositions mériteraient d'être étendues à toutes les commissions électorales afin de leur permettre de fonctionner.

Médias - radio - télévision

La loi ne contient pas de dispositions sur les médias. La question de l'impartialité des médias est un élément très important de la liberté de vote et de l'égalité des chances. Elle doit être traitée soit par la loi électorale, soit par la législation sur les médias.

D'après les informations obtenues, il existerait une loi sur les médias dont le § 28.10 interdirait, en temps normal, la diffusion de propagande politique. Pour qu'il y ait utilisation des médias radio et télévision pendant une campagne électorale, cela doit figurer dans une loi, telle que la loi sur les élections du Conseil National Slovaque de 1990 avec amendements de 1994 ; cela n'est pas le cas de la loi sur les élections régionales.

L'observation

La loi électorale traite de façon inhabituelle de l'observation ; elle ne mentionne l'observation qu'en ce qui concerne le décompte des bulletins, et donne à chaque commission de bureau de vote le pouvoir d'admettre ou de refuser l'accès des bureaux aux observateurs (§ 34).

Conclusion

L'appréciation de la loi électorale a été gênée par certaines approximations de la traduction. Il apparaît, néanmoins, que la loi a été rédigée hâtivement et qu'une nouvelle rédaction soit nécessaire pour que les différents éléments techniques soient en accord avec eux-mêmes.

Nous ne citerons que les difficultés pour comprendre le système électoral, alors que la méthode du transfert des suffrages en sièges n'est pas indiquée ainsi que le recours à certaines mesures exceptionnelles pour faire correspondre la nomination du secrétaire avec les tâches qu'il doit accomplir.

Nous avons reçu avec le texte de la loi électorale une proclamation de la Présidence du parti de la coalition hongroise en date du 5 juillet 2001. Cette déclaration critique la composition des régions qui leur est désavantageuse. Sur le terrain électoral, nous avons noté que la définition des circonscriptions et du nombre de membres de l'assemblée régionale qu'elles comportent est fixée par l'Assemblée Nationale n'a pas été critiquée par les acteurs politiques. La composition des régions autonomes dépasse la question électorale, car elle repose sur les limites de régions qui figurent dans la constitution.

