



Strasbourg, le 4 décembre 2008

CDL(2008)133*

Avis n° 506 / 2008

Or. angl.

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

PROJET D'AVIS
SUR LA QUESTION DU RENOUVELLEMENT
DE LA NOMINATION DES MEMBRES
DE LA COMMISSION ELECTORALE NATIONALE DE
«l'ex-République yougoslave de Macédoine»

sur la base des observations de

M. Oliver KASK (membre, Estonie)

** Ce document a été classé en diffusion restreinte le jour de la diffusion. Sauf décision contraire de la Commission de Venise, il sera déclassifié un an après sa diffusion, conformément à la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.*

Introduction

1. *En vue de la préparation des élections présidentielle et locales de mars 2009, la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire a demandé l'avis de la Commission de Venise sur l'opportunité de renouveler la nomination de l'ensemble des membres de la Commission électorale d'Etat en décembre 2008, soit trois mois environ avant le lancement anticipé de la campagne électorale en faveur des élections présidentielle et locales.*

2. *Le présent avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa ... session plénière (Venise, ...)*

Historique

3. La Commission électorale d'Etat actuellement en fonction a été désignée en avril 2006 pour un mandat de cinq ans. L'Avis conjoint sur le Code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (adopté par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH lors de sa 67^e session plénière (Venise, 9-10 juin 2006) ; CDL-AD(2006)022), proposait¹ d'échelonner, si possible, les nouvelles nominations aux instances électorales prévues par le code, de façon à instaurer alors et à l'avenir un système de rotation régulier des mandats. Il préconisait de ne pas révoquer les membres des instances électorales avant la fin de leur mandat, sauf pour une raison valable, établie au moyen d'une procédure adéquate.

4. Le Code électoral a été réformé en octobre 2008 et des modifications ont été apportées aux dispositions relatives à la composition de la Commission électorale d'Etat : la durée du mandat des membres de cette instance est passée de cinq à quatre ans ; les partis politiques sont désormais tenus de désigner l'ensemble des membres de la Commission électorale et ne se limitent plus aux seuls président et vice-président. Le Code électoral modifié prévoit la nomination d'une nouvelle Commission électorale d'Etat dans un délai de soixante jours avant l'élection d'un nouveau parlement, sans préciser toutefois si, en cas d'élections anticipées, la priorité irait à la durée du mandat (quatre ans) ou à l'obligation de désigner une nouvelle commission.

5. La procédure de nomination est engagée. Les élections présidentielle et locales devraient avoir lieu le 29 mars 2009.

Les principes définis par le patrimoine électoral européen et la jurisprudence

6. Dans son Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), la Commission de Venise souligne au paragraphe II. 2. b. que « *les éléments fondamentaux du droit électoral, et en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection, ou devraient être traités au niveau constitutionnel ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire* ». Le paragraphe II. 3.1. f. du Code de bonne conduite précise que « *les membres des commissions électorales ne doivent pas pouvoir être révoqués par les organes qui les ont nommés* ». Enfin, le paragraphe II. 3.1. g. préconise la formation standardisée des membres des commissions électorales².

7. La stabilité des composantes essentielles du droit électoral est, comme le souligne le rapport explicatif du Code de bonne conduite en matière électorale, considérée comme un

¹ Paragraphe 46.

² Voir également le paragraphe 84 du rapport explicatif du Code de bonne conduite : *Les membres des commissions électorales, à tous les niveaux de l'administration électorale, doivent recevoir une formation standardisée. Cette formation doit être ouverte aux membres des commissions désignés par les partis politiques. On a pu remarquer l'absence de personnel formé et qualifié dans plusieurs cas.*

élément important de la crédibilité du processus électoral³ et il convient d'éviter soigneusement non seulement toute manipulation en faveur du parti au pouvoir, mais encore la simple apparence d'une manipulation. Car même en l'absence d'une intention malveillante, les modifications apportées à la législation électorale paraîtront dictées par un intérêt partisan conjoncturel. Les principes énoncés par le Code de bonne conduite ont été précisés dans la Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral, adoptée par la Commission de Venise en décembre 2005 (CDL-AD(2005)043), qui souligne l'importance de la stabilité de la composition des instances électorales⁴. Le principe de la stabilité du droit électoral a été invoqué par la Cour européenne des droits de l'homme le 18 novembre 2008, dans l'affaire *Tănase et Chirtoacă c. Moldova* (paragraphe 114, lequel fait référence au Code de bonne conduite en matière électorale)⁵.

Conclusion

8. Ni la Commission de Venise ni les autres organisations internationales ne se sont, en l'espèce, montrées critiques à l'égard de la composition de la Commission électorale d'Etat. Les dispositions antérieures du Code électoral étaient, en règle générale, conformes aux principes d'impartialité et d'efficacité. Les modifications qui leur ont été apportées ne semblent toutefois pas prendre en considération les recommandations formulées dans l'Avis conjoint sur le Code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » au sujet de la Commission électorale d'Etat⁶. Il semble qu'il s'agisse, en définitive, de légères modifications qui n'améliorent ni ne nuisent à la mise en œuvre des principes qui régissent les mécanismes organisationnels des élections.

9. La désignation, à ce stade, de nouveaux membres de la Commission électorale d'Etat pourrait avoir pour conséquence de confronter une instance trop peu expérimentée aux élections présidentielles et locales anticipées qui auront lieu au printemps 2009. Les membres déjà rompus à ce type d'exercice auront eux-mêmes besoin de temps pour mettre sur pied une procédure de travail adéquate, ce qui peut avoir des répercussions sur la préparation des élections à venir⁷. La nomination de nouveaux membres à la Commission électorale d'Etat priverait également cette instance d'une mémoire et d'un savoir-faire institutionnels. Il importe que ces considérations essentielles à la bonne marche des élections soient prises en compte lors de la désignation des membres des commissions électorales.

10. Les nouvelles nominations pourraient également, en fonction des membres choisis, prendre l'apparence d'une manipulation orchestrée par les partis au pouvoir, ce qui remettrait en cause la légitimité de l'instance elle-même. Les décisions prises par la Commission électorale d'Etat pourraient donner lieu à des contestations politiques inopportunes, surtout dans les situations où le manque d'expérience des nouveaux commissaires se ferait sentir.

11. Il pourrait être utile d'envisager de renouveler la nomination de certains des membres actuels de la Commission électorale pour composer la nouvelle commission, de manière à assurer la stabilité de cette instance et à favoriser la crédibilité du processus. En outre, les recommandations formulées dans l'Avis conjoint sur le Code électoral de « l'ex-République

³ CDL-AD(2002)023rev, paragraphe 63.

⁴ Elle précise que cette stabilité ne saurait être invoquée pour faire perdurer une situation contraire aux normes du patrimoine électoral européen ni pour faire obstacle à la mise en œuvre des recommandations des organisations internationales.

⁵ Cour européenne des droits de l'homme, 4^e section, affaire *Tănase et Chirtoacă c. Moldova* (requête n° 7/08), arrêt, Strasbourg, 18 novembre 2008.

⁶ Avis conjoint adopté par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH lors de sa 67^e session plénière (Venise, 9-10 juin 2006) ; CDL-AD(2006)022 ; voir, notamment, les paragraphes 24 à 50.

⁷ Voir le paragraphe 5 de la Déclaration interprétative (CDL-AD(2005)043) : « *De manière plus générale, toute réforme de la législation électorale destinée à être appliquée à une élection doit intervenir suffisamment tôt pour qu'elle lui soit réellement applicable.* »

yougoslave de Macédoine »⁸, notamment celles qui ont trait à l'échelonnement de la désignation des membres de la Commission électorale, demeurent d'actualité et pourraient être prises en considération à l'occasion d'une modification ultérieure de la législation. Cette dernière gagnerait également à préciser la durée du mandat de la Commission électorale : doit-elle être en place pour quatre ans ou doit-elle être remplacée à chaque nouvelle législature ? Toute instabilité de la composition de la Commission électorale d'Etat nuirait à la crédibilité du processus électoral.

⁸ Avis adopté par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH lors de sa 67^e session plénière (Venise, 9-10 juin 2006) ; CDL-AD(2006)022.