



Strasbourg, le 21 mars 2007

Avis n° 413 / 2006

CDL-AD(2007)012
Or. angl.

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

AVIS CONJOINT
SUR LE PROJET DE LOI MODIFIANT
LE CODE ELECTORAL
DE « L'EX-REPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACEDOINE »

par
la Commission de Venise
et le Bureau des institutions démocratiques et
des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH)

adopté par la Commission de Venise
lors de sa 70^e session plénière
(Venise, 16-17 mars 2007)

sur la base des observations de
M. Kåre VOLLAN (expert, Norvège)
et des experts de l'OSCE/BIDDH

1. Suite à la demande formulée par le ministère de la Justice de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) et la Commission de Venise du Conseil de l'Europe ont examiné les modifications pouvant être apportées au code électoral actuellement à l'étude (CDL-EL(2007)004 ; cf. CDL-EL(2006)021)¹. La plupart des modifications portent sur le projet d'institution du vote depuis l'étranger.
2. Pour aider les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » dans leurs efforts pour améliorer davantage encore le cadre juridique électoral, conformément aux obligations de l'OSCE, aux normes du Conseil de l'Europe et autres bonnes pratiques internationales en matière de déroulement d'élections démocratiques, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise soumettent les recommandations suivantes à la considération du Gouvernement.
3. Le présent document doit être rapproché de l'avis conjoint sur le projet de loi portant modification du Code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », formulé par l'OSCE/BIDDH et la commission de Venise du Conseil de l'Europe et adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 17^e réunion (8-9 juin 2006) et la commission de Venise lors de sa 67^e session plénière (Venise, 9-10 juin 2006).
4. Le présent document a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 70^e session plénière (Venise, 16-17 mars 2007).

L'INSTITUTION DU VOTE DEPUIS L'ETRANGER

Le vote depuis l'étranger – Questions générales

5. Un certain nombre de pays ont mis en place des mesures pour permettre à leurs ressortissants résidant temporairement à l'étranger de voter. Leurs modalités diffèrent toutefois. Il n'existe pas de normes internationales précises pour la mise en œuvre de ces mesures mais le dispositif de vote depuis l'étranger doit respecter un équilibre entre la nécessité d'étendre le droit de vote aux électeurs habilités à voter et la nécessité de garantir l'intégrité et la transparence du scrutin. Le système de scrutin depuis l'étranger s'adapte aux particularités de chaque pays, y compris à ses contraintes en matière d'infrastructure, d'administration et de budget, aux modalités électorales et au degré de confiance du public.
6. L'organisation d'un vote depuis l'étranger est complexe et financièrement très lourde. Sa mise en place doit être bien pesée par l'ensemble des parties prenantes à l'élection afin qu'elle se fasse en toute transparence et sans exclusive pour conserver la confiance des citoyens. Il faut aussi s'adjoindre des conseils d'experts pour déterminer les diverses approches possibles.

Les aspects financiers et administratifs

7. Organiser un vote depuis l'étranger a des conséquences financières et administratives dont il convient de tenir compte. La mise en œuvre d'un système de vote depuis l'étranger est généralement onéreuse et demande beaucoup de méthode. Il serait donc opportun de faire allusion au budget dans le texte et de consulter tous les organes concernés par le vote

¹ Le texte a été rédigé sur la base d'une traduction en anglais fournie par le ministère de la Justice. Toute analyse juridique reposant sur des traductions risque de donner lieu à des questions d'interprétation liée à ladite traduction.

depuis l'étranger – y compris le ministère des Affaires étrangères, la commission électorale nationale et le ministère de la Justice – sur la budgétisation.

8. Le texte proposé suggère d'utiliser le personnel et les locaux diplomatiques pour le vote depuis l'étranger. « L'ex-République yougoslave de Macédoine » ne dispose toutefois que de 45 représentations diplomatiques, si bien qu'il peut être difficile pour certains électeurs de profiter de la possibilité qui leur est offerte de voter depuis l'étranger. Certains citoyens vivant à l'étranger dans un pays sans représentation diplomatique ou en un lieu très éloigné d'une représentation diplomatique peuvent estimer qu'ils ne bénéficient pas des mêmes chances de participation. La création de bureaux de vote supplémentaires pourrait être envisagée là où, bien avant le jour du scrutin, des citoyens en ont fait la demande auprès de la mission diplomatique concernée. Tous les pays connaissant le vote depuis l'étranger devraient demander aux autorités d'accueil l'autorisation formelle d'organiser un tel vote.

La définition des électeurs votant à l'étranger

9. Question aussi importante que délicate, quel nombre exact de personnes les modifications proposées autoriseront-elles à voter depuis l'étranger ? L'article 22 de la Constitution accorde le droit de vote à tout citoyen de plus de 18 ans et non déchu de ses droits. S'il est adopté, le texte proposé accordera aux citoyens qui séjournent depuis plus d'un an à l'étranger et se sont faits enregistrer comme séjournant temporairement à l'étranger auprès de l'autorité compétente la possibilité de voter dans les locaux diplomatiques lors des élections législatives et présidentielles (article 62). Le vote des citoyens séjournant temporairement à l'étranger fait déjà partie intégrante du système appliqué en ERYM mais, jusqu'à présent, les électeurs étaient obligés de revenir dans le pays pour voter le jour du scrutin. Grâce aux modifications proposées, la possibilité de voter depuis l'étranger vient s'ajouter à celle de voter dans le pays même aux élections présidentielles et législatives.

10. Selon la définition qu'en donne le texte proposé, les citoyens travaillant ou séjournant temporairement à l'étranger sont des citoyens de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » dont le dernier domicile est enregistré en République et qui, le jour du scrutin, se trouvent en séjour temporaire à l'étranger pour une durée comprise entre trois mois et un an ou depuis plus d'un an et se sont faits enregistrer auprès de l'autorité compétente (article 2).

11. Cette formulation paraît claire : seuls les citoyens ayant séjourné à l'étranger moins d'un an ou enregistrés comme séjournant temporairement à l'étranger auraient le droit de voter à l'étranger. En revanche, les citoyens séjournant moins de trois mois à l'étranger ne pourraient pas faire valoir ce droit, fait qui pourrait être considéré comme un obstacle arbitraire à l'octroi du droit de vote à ces citoyens et nécessiterait donc d'être réexaminé.

La date fixée pour le vote depuis l'étranger

12. Selon les projets de modifications, le vote depuis l'étranger a lieu dans les missions diplomatiques sept jours avant le jour du scrutin ordinaire (article 113-a (1)). Il ne semble pas nécessaire de procéder au vote depuis l'étranger aussi longtemps à l'avance et supposerait des arrangements multiples, comme par exemple l'impression des bulletins et d'autres éléments, afin d'être prêts suffisamment à l'avance. L'on pourrait envisager de procéder simultanément au vote depuis l'étranger et à celui se déroulant dans le pays d'origine. Lorsque le dépouillement du scrutin est effectué dans les missions diplomatiques (voir ci-dessous), le processus ne devrait pas connaître de retard excessif.

² Les projets de modifications renvoient aux articles du code électoral qui feraient l'objet d'une modification plutôt qu'aux articles du projet.

La gestion du vote depuis l'étranger

13. Selon le projet de loi, les autorités électorales en charge du vote depuis l'étranger se composent des agents du ministère des Affaires étrangères qui ont toutes les chances d'être des agents permanents de la mission diplomatique et sont souvent liés par des relations hiérarchiques. Les membres des autorités électorales compétentes pour le vote dans le pays d'origine sont choisis au hasard parmi les agents publics. Force est toutefois de constater que pareille solution ne pourrait à l'évidence pas trouver à s'appliquer au vote depuis l'étranger. L'on pourrait toutefois envisager de procéder à des échanges de personnel entre les missions diplomatiques et le ministère des Affaires étrangères de sorte que les membres des autorités électorales soient moins directement liés entre eux. Les membres des autorités électorales pourraient d'ailleurs être recrutés parmi des citoyens disponibles dans le pays en question, soit sur recommandation des principaux partis politiques, soit au cas par cas. Faciliter la présence de représentants de listes et d'observateurs est d'autant plus important vu le dispositif proposé (voir- ci-dessous).

L'inscription pour le vote depuis l'étranger

14. Les modifications proposées permettraient aux électeurs inscrits qui résident temporairement à l'étranger de s'adresser à une mission diplomatique pour lui demander de les inscrire sur la liste électorale de leur lieu de résidence actuel (articles 6 et 46). Ceux qui ne s'inscrivent pas pour voter depuis l'étranger peuvent toujours retourner dans leur pays d'origine et y voter le jour du scrutin. Les extraits des listes électorales seraient établis et compilés à la fois par la municipalité et la mission diplomatique (article 47). Les extraits des listes électorales doivent être publiés à des fins de vérification générale dans les missions diplomatiques. L'article 49 (2) devrait également faire obligation de publier les extraits des listes électorales aux fins d'inspection dans les bureaux locaux des autorités d'inscription ordinaires en même temps que les listes électorales ordinaires destinées aux municipalités.

15. Une autre solution possible serait de compiler au cas par cas, le jour du scrutin, les listes électorales destinées aux bureaux de vote situés à l'étranger. Cela semblerait réalisable au moins pour les élections législatives, qui ne requièrent pas de seuil de participation. Dans ce cas, tout citoyen se rendant au bureau de vote muni d'un passeport valide de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » serait autorisé à voter. Son prénom, le prénom de sa mère ou de son père et leur nom de famille, son numéro de citoyen unique, sa date et son lieu de naissance et son dernier domicile permanent enregistré (notamment le nom de la municipalité, du village, de la rue et le numéro de la rue) figureraient sur la liste électorale. L'autorité compétente serait tenue de vérifier après coup s'il y a eu des tentatives de fraude en comparant les listes des électeurs votant dans le pays d'origine à celles des électeurs votant depuis l'étranger. Bien évidemment, une telle approche étendrait également la qualité d'électeur à tous les citoyens hors du pays.

L'organisation du vote depuis l'étranger

16. Dans le texte proposé, le vote se déroulerait, conformément à l'article 113-a, dans les missions diplomatiques mais le dépouillement du scrutin se ferait ailleurs (article 40 (6)). Un procès-verbal indiquant le nombre total d'électeurs inscrits pour voter dans cette mission, le nombre d'électeurs ayant effectivement voté, les bulletins utilisés et les bulletins non utilisés serait établi (article 113-a (4)). Les bulletins seraient ensuite insérés dans des enveloppes scellées, une par municipalité (article 113-a (5)). Des procédures rigoureuses sont nécessaires s'il n'y a qu'une seule urne et si les bulletins sont classés par municipalité après le scrutin de sorte à en garantir le secret. Il n'est pas exclu que certaines municipalités ne comptent que quelques - voire même un seul - électeurs dans une mission diplomatique de sorte qu'il sera très facile au personnel de connaître le choix de chaque électeur, que ce soit

intentionnellement ou par hasard. Les autorités pourraient songer à utiliser des enveloppes secrètes ou d'autres mesures pour préserver le secret du scrutin.

17. Après le vote dans les missions diplomatiques, les données électorales sont envoyées aux commissions électorales municipales respectives par l'intermédiaire de la Commission électorale nationale (article 31). Selon l'article 37, paragraphe 2, point 15, les commissions électorales municipales compilent les résultats provenant des missions diplomatiques. L'article 118 (qui porte sur la réception des données électorales émanant des autorités électorales) ne prévoit toutefois aucune procédure sur la manière dont les votes sont comptabilisés. Les bulletins de vote de l'étranger font-ils l'objet d'un procès-verbal séparé et si, tel est le cas, existe-t-il un nombre minimum de voix pouvant être comptabilisées à part de sorte à préserver le secret du scrutin ? Il faudrait mettre au point des procédures pour les cas où les commissions électorales municipales reçoivent les bulletins de vote sans qu'ils aient été comptés et où elles sont tenues d'établir des procès-verbaux à partir des décomptes exacts des votes. Il faudrait également prendre en considération si de telles procédures pourraient causer des retards dans l'annonce des résultats préliminaires et finaux.

18. Le dépouillement du scrutin pourrait également se faire dans le bureau de vote installé à la mission diplomatique, exactement de la même manière que dans les bureaux de votes situés dans le pays d'origine. Dans ce cas, le procès-verbal et autres matériels sensibles de tous les bureaux de vote de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » à l'étranger pourraient être remis au Consul général qui contresignerait ces procès-verbaux et les faxerait à la commission électorale nationale (ou au ministère des Affaires étrangères pour qu'il les transmette à la commission). Les procès-verbaux faxés seraient considérés comme "officiels" du point de vue de la proclamation des résultats par la commission électorale nationale. Le Consul général devrait envoyer les principales données électorales à Skopje par la première valise diplomatique disponible, ce qui éviterait d'éventuels retards dans le renvoi à la commission électorale nationale des bulletins non utilisés.

19. Bien que le texte proposé suppose que les votes depuis l'étranger seront remis à la municipalité où résident les électeurs, d'autres méthodes de répartition des votes peuvent également être envisagées. Par exemple, (a) la création d'une circonscription virtuelle pour les électeurs séjournant à l'étranger, notamment si une première expérience indique qu'ils participent en masse, (b) l'attribution des votes depuis l'étranger à une circonscription particulière de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ou (c) leur répartition, selon des proportions à définir, entre les six circonscriptions électorales. Cette politique serait plus simple au plan administratif que le renvoi de bulletins à la municipalité dont les électeurs relèvent à l'origine.

20. Le dépouillement du scrutin pourrait également se faire dans le bureau de vote installé à la mission diplomatique exactement de la même manière que dans les bureaux de votes situés dans le pays d'origine. Dans ce cas, une fois le procès-verbal établi, la liste électorale et le procès-verbal seraient immédiatement transmis, par fax ou par courriel (version scannée), à la Commission électorale nationale qui, ensuite, en remettrait une copie aux commissions électorales municipales respectives. Les votes depuis l'étranger seraient comptabilisés dans le total de la circonscription électorale et ce par la Commission électorale nationale, qui proclame les résultats des élections (pour chaque circonscription électorale). Les principales données électorales seraient envoyées à Skopje par la première valise diplomatique disponible.

La présence d'observateurs au scrutin se déroulant à l'étranger

21. La présence d'observateurs et de représentants accrédités est un élément essentiel pour garantir la transparence du scrutin. Ils devraient également assister au scrutin se

déroulant à l'étranger. L'article 113-a ne mentionne pas les représentants, contrairement à l'article 113 sur le vote anticipé du personnel militaire et des détenus. L'article 22 relatif aux représentants accrédités s'applique également aux bureaux de vote à l'étranger. Il faut toutefois, à cet égard, veiller à ne pas opérer de différences non voulues entre les articles 113 et 113-a. Les amendements devraient clairement autoriser à la fois les représentants de partis politiques et les observateurs nationaux indépendants à être présents durant l'ensemble du processus de l'établissement et du déroulement du scrutin se déroulant à l'étranger.

22. Les partis peuvent avoir plus de mal à fournir des représentants pour l'étranger. Force est toutefois de constater que cela n'est pas impossible. Les partis peuvent avoir des sympathisants qui résident à l'étranger. Ceux-ci pourraient être désignés représentants de listes. De la même manière, des observateurs nationaux non partisans pourraient être issus de groupes de la société civile qui entreprennent régulièrement de telles initiatives. Tout devrait être mis en œuvre pour inviter et associer pareils représentants et observateurs au scrutin.

AUTRES QUESTIONS CONTENUES DANS LE PROJET DE TEXTE

La Commission électorale de la ville de Skopje

23. La Commission électorale de la ville de Skopje correspond à un niveau (de commission) intermédiaire entre les commissions électorales municipales (celles des municipalités de la ville de Skopje) et la Commission électorale nationale. Son mandat se limite à l'élection des membres du conseil et du maire de la ville de Skopje. L'article 37 énumère les pouvoirs de ladite commission. Pour assurer une parfaite cohérence des règles, les autorités devraient envisager d'ajouter au paragraphe (2), point 16 (antérieurement point 15) que, dans le cas de l'élection des membres du conseil et du maire de la ville de Skopje, les données électorales doivent être transmises à la Commission de la ville de Skopje (et non point directement à la Commission électorale nationale).

Amendes en cas de fraude électorale

24. Plusieurs dispositions de la proposition de texte traitent de la question des amendes en cas de fraude électorale. La principale modification consiste à convertir toutes les amendes actuellement libellées en dinars en leur équivalent en euros, afin d'être en adéquation avec le code pénal.

Les dons de campagne

25. Plusieurs modifications importantes ont été apportées à l'article 83 : la possibilité de financer une campagne électorale grâce aux cotisations des membres du parti y a été introduite. En plus, un nouveau paragraphe (3) permet aux individus et aux personnes morales de financer le matériel de propagande dans la limite du plafond fixé pour les dons de campagne. Le nouveau paragraphe (3) devrait clairement énoncer "... et les personnes morales autres que celles mentionnées au *paragraphe (1) du présent article...*".

26. L'obligation de publication des sources de financement et la transparence ont, par ailleurs, été renforcées avec l'introduction du nouvel article 83-a qui exige que tout organisateur d'une campagne tienne un registre des dons reçus – mentionnant le nom de chaque donateur et donnant la liste des frais de campagne – accessible au public. Cependant, l'article ne stipule pas expressément l'interdiction des dons anonymes.

Campagne électorale avant la date d'ouverture officielle

27. L'article 181 est complété par un nouveau paragraphe (2) qui prévoit une amende relativement importante pour ceux qui ne "respectent pas les dates fixées pour l'ouverture et

la clôture de la campagne électorale". La définition de la "campagne électorale" est très large puisqu'elle consiste en "la présentation officielle des candidats, confirmée par les organes de gestion des élections habilités à cet effet et de leur programme dans la période préélectorale du processus électoral concerné". Les activités politiques ordinaires semblent relever de cette définition. Or il paraît déraisonnable d'infliger une amende si le parti procède à une "présentation officielle" de ses candidats avant l'ouverture de la campagne dont la durée est fixée à 20 jours.

28. Les règles régissant les campagnes électorales "prématurées", en l'occurrence celles engagées avant la date d'ouverture officielle, devraient s'appliquer exclusivement aux dispositions spéciales relatives aux médias telles celles portant sur la mise à la disposition des candidats de temps d'antenne gratuit, l'attribution gratuite d'emplacements réservés pour l'affichage électoral et l'octroi de fonds publics. Le texte tel que proposé devrait donc être modifié.

Remarques conclusives

29. Bien que traitant essentiellement de la question du vote depuis l'étranger, le texte proposé aborde plusieurs autres sujets. Nous pourrions aussi s'il le fallait examiner le code électoral plus en détail et envisager d'inclure d'autres points dans la proposition, en consultant pour ce faire l'avis conjoint sur le code électoral publié par la commission de Venise et l'OSCE/BIDDH en juin 2006 et le rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives du 5 juillet 2006.

30. D'autres modifications pourraient viser à améliorer les recours. Il faudrait notamment spécifier quelles sont les règles applicables pour l'examen des griefs par la commission électorale nationale et répondre à l'ensemble de ces griefs; la procédure de protection des droits des candidats pendant une campagne électorale devant les tribunaux de première instance doit être révisée et clarifiée et les audiences que tient la Cour suprême pour examiner des recours relatifs aux élections doivent être publiques.

31. Afin d'accroître la transparence dans le processus de tabulation, le code électoral devrait être amendé afin de clairement prescrire à la Commission électorale nationale de publier tous les résultats électoraux, y compris par bureau de vote, électroniquement et rapidement.

32. Afin d'éviter un cycle répété d'élections présidentielles annulées, la disposition prévoyant la répétition de l'élection depuis le début si le seuil de participation de 50%+1 n'est pas atteint, devrait être supprimée du code électoral, à la suite d'un amendement à la Constitution relatif à cette question.