



Strasbourg/Varsovie, 21 mars 2006

CDL-AD(2006)008

Or. Engl.

Avis n° 356/2005

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

**AVIS CONJOINT SUR LE PROJET DE CODE ÉLECTORAL
DE L' « EX-RÉPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACÉDOINE »**

**par la Commission de Venise
et
le BIDDH de l'OSCE**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 66^e session plénière
(Venise, 17-18 mars 2006)**

sur la base des observations de

**M. Daniel P. FINN (OSCE/BIDDH, spécialiste des élections)
M. Oliver KASK (Commission de Venise, membre, Estonie)
M. Kåre VOLLAN (Commission de Venise, expert électoral, Norvège)**

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Page</u>
<i>I. INTRODUCTION</i>	3
II. RÉSUMÉ	4
III. CONTEXTE GÉNÉRAL.....	6
IV. ASPECTS PRINCIPAUX DU PROJET DE CODE	10
V. REMARQUES COMPLÉMENTAIRES.....	22
VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	32

I. INTRODUCTION

1. A la demande du ministre de la Justice, Mme Meri Mladenovska-Gjorgijevska, formulée le 21 novembre 2005, la Commission de Venise et le Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH) ont rendu le présent avis sur le projet de Code électoral de l'« ex-République yougoslave de Macédoine », le 20 février 2006. Après l'établissement du nouveau Code électoral et sa publication au journal officiel le 31 mars 2006, la Commission de Venise et le BIDDH donnent dès maintenant leur avis sur le Code électoral, en raison, entre autres, des prochaines élections parlementaires.

2. Le présent avis s'appuie sur :

- la Constitution de la République de Macédoine, adoptée le 17 novembre 1991 (Journal officiel n^{os} 52/91, 1/92, 31/98 et 91/2001) ;
- le Code électoral, document de travail (CDL-EL(2006)003 ; non daté ; traduction anglaise non officielle ; ci-après « le projet de code ») ;
- la loi relative à l'organisation territoriale de l'autonomie locale en République de Macédoine ;
- la loi relative aux élections locales (Journal officiel n^{os} 46/96, 48/96, 56/96 et 12/2003, et 17/97 ; Décision de la Cour Constitutionnelle n^o 2/97) ;
- la loi relative à l'élection du Président de la République de Macédoine (Journal officiel n^{os} 20/94 et 48/99) ;
- la loi relative à l'élection des membres du Parlement de la République de Macédoine (Journal officiel n^o 42/2002 ; 25 juin 2002) ;
- la loi relative aux partis politiques (Journal officiel n^o 41/94) ;
- la loi relative aux bureaux de vote (Journal officiel n^o 50/97) ;
- la loi relative à la liste électorale (Journal officiel n^o 42/2002 ; 25 juin 2002) ;
- la loi relative aux circonscriptions législatives (Journal officiel n^o 43/2002 ; 26 juin 2002) ;
- l'Accord-cadre d'Ohrid, du 13 août 2001, Communiqué de presse, Présidence de la République de Macédoine (14 août 2001) ;
- les rapports finaux suivants de l'OSCE/BIDDH :
 - élections municipales, 13 et 27 mars 2005 (Varsovie, 10 avril 2005) ;
 - référendum, 7 novembre 2004 (Varsovie, 2 février 2005) ;
 - élections présidentielles, 14 et 28 avril 2004 (Varsovie, 13 juillet 2004) ;
 - élections législatives, 15 septembre 2002 (Varsovie, 20 novembre 2002) ;
 - élections présidentielles, 31 octobre et 14 novembre 1999 (Varsovie, 31 janvier 2000) ;
 - élections municipales, 10 septembre 2000 (Varsovie, 17 novembre 2000) ;
 - élections législatives, 18 octobre et 1^{er} novembre 1998 (Varsovie, 1^{er} décembre 1998) ;
 - Observation des élections législatives dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (15-19 octobre 1998 ; Doc. 8257, 3 novembre 1998) ;

- les rapports finaux suivants de l'Assemblée parlementaire (APCE) et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (CPLRE) :
 - APCE, Commission ad hoc pour l'observation des élections présidentielles dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (31 octobre et 14 novembre 1999 ; Doc. 8604, 22 décembre 1999) ;
 - APCE, Observation des élections dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (15-19 octobre 1998 ; Doc. 8257, 3 novembre 1998) ;
 - CPLRE, Rapport sur le référendum en « ex-République yougoslave de Macédoine » (7 novembre 2004 ; CG/BUR(11)75, 15 décembre 2004) ;
 - CPLRE, Rapport de la mission d'observation des élections locales dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », 10 et 24 septembre 2000 (CG/CP(7)12 rév) ;
- le document de l'OSCE/BIDDH, *Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States* (Varsovie, octobre 2003) ;
- le document de la Commission de Venise, *Code de bonne conduite en matière électorale* (CDL-AD(2002)023rév) ;
- l'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le projet de Code électoral de l' « ex-République yougoslave de Macédoine » (CDL(2006)008) adopté par la Commission de Venise lors de sa 66^e session plénière, Venise, 17-18 mars 2006 ;
- les Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques (CDL-INF(2001)008) ;
- les Lignes directrices et rapport explicatif sur la législation relative aux partis politiques : questions spécifiques (CDL-AD(2004)007rév) ;
- le document *Guidelines on Media Analysis during Election Observation Mission*, préparé en coopération par le Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme de l'OSCE, la Commission de Venise et la Direction générale Droits de l'homme du Conseil de l'Europe, et la Commission européenne (CDL-AD(2005)032).

3. Cet avis conjoint a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 66^e session plénière (Venise, 17-18 mars 2006).

II. RÉSUMÉ

4. Le projet de Code, précédemment passé en vue par la Commission de Venise et le BIDDH, contient des améliorations dans le cadre législatif. En particulier, on peut constater que le projet de Code fait beaucoup pour empêcher les malfaçons aux bureaux de vote. Ceci se fait par le renforcement du rôle de surveillance de la Commission d'élection d'Etat (SEC) en incluant des fonctionnaires d'élection et d'autres commissions électorales. Néanmoins, les incertitudes et les soucis significatifs identifiés concernent une gamme de sujets ; la composition des corps électoraux, le règlement de la campagne et la responsabilité de l'électeur ont été incorporés sous une forme révisée dans le projet de Code.

5. Le projet de code évite donc les répétitions et éventuelles disparités dans les procédures électorales. Il pourrait être amélioré sur le plan de la formulation juridique et

de la méthodologie. En effet, certains articles devraient plutôt figurer dans la Constitution¹, tandis que d'autres – des instructions destinées aux responsables électoraux - n'ont pas vraiment leur place dans une loi électorale, en raison de leur niveau de détail.

6. A l'inverse, le projet de code manque parfois de précision². En ce qui concerne le système électoral, l'article 128 mentionne la règle d'Hondt, ce qui donne une indication concernant la représentation proportionnelle. Ce n'est cependant pas suffisant, car il existe plusieurs variations du système dit d'Hondt. C'est un aspect important, en raison de ses répercussions éventuelles sur le plan constitutionnel. En effet, dans certains pays, le mode de scrutin est déterminé par consensus et fait partie du pacte constitutionnel, qu'il soit inscrit dans la Constitution elle-même ou dans une loi électorale sur laquelle s'accordent la majorité des formations politiques.

7. Le projet de code témoigne d'une crainte excessive qu'un nombre trop important de candidats ne soit source de confusion pour les électeurs. En ce sens, on pourrait considérer qu'il restreint trop la liberté des citoyens de se présenter aux élections, et limite par conséquent dans une certaine mesure le choix offert aux électeurs.

8. Si le projet de code unifié est nécessaire pour faire respecter l'état de droit et les procédures électorales démocratiques, il convient de veiller à ce que la procédure parlementaire de rédaction de cette nouvelle législation n'entraîne pas de modification importante des éléments fondamentaux du droit électoral. Certains partis politiques pourraient en effet être tentés de modifier la législation électorale en leur faveur à l'approche du scrutin, par le biais de la procédure parlementaire. Or la stabilité de la législation électorale est essentielle pour éviter toute manipulation du système³.

9. Il faut noter que le projet de code stipule clairement que la Commission électorale nationale (CEN) et les autres commissions électorales sont tenues de superviser le travail des organes électoraux subordonnés, ce qui devrait les inciter à intervenir davantage en amont des irrégularités. Elles seraient habilitées à révoquer des responsables électoraux subordonnés, mais ne pourraient prendre aucune autre mesure disciplinaire. Reste à savoir si la CEN tirerait parti de ses compétences de contrôle pour trouver des solutions constructives aux problèmes d'organisation des élections, ou si elle continuerait de les résoudre essentiellement en répondant aux demandes d'annulation des résultats et d'organisation de nouveaux scrutins.

¹ Par exemple, en ce qui concerne l'annonce des résultats, l'article 123 stipule qu'avant de prendre ses fonctions, le Président de la République prête serment devant le parlement. Cette disposition devrait sans aucun doute figurer dans la Constitution. Il en est de même pour l'article 138.

² Par exemple, il ne suffit pas de dire : « au scrutin majoritaire » ou « au scrutin proportionnel » (article 3), alors qu'il existe différentes modalités pour chacun de ces types de scrutin.

³ Voir le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (CDL-AD(2002)023rév), II. 2. « b. 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. »

10. D'autres aspects importants du projet de code méritent d'être mentionnés :

Composition des commissions électorales : le projet de code supprime la nomination des juges siégeant dans les commissions électorales par les groupes parlementaires de la majorité et de l'opposition, méthode qui suscitait des craintes quant à l'indépendance et à la neutralité de la justice. Il ne comprend toutefois pas de dispositions finales concernant la nomination des présidents et autres membres des commissions électorales.

Langues : le projet de code ne traite apparemment pas de toutes les questions relatives à l'usage des langues minoritaires pour les élections, comme l'exigerait la mise en œuvre complète des dispositions de l'Accord-cadre d'Ohrid dans ce domaine. Bien que d'autres façons de résoudre les questions en suspens puissent être envisagées, il serait nettement préférable de régler dès maintenant les aspects législatifs dans le cadre du nouveau code.

Réglementation de la campagne électorale : la CEN ne serait pas habilitée à réglementer en prenant des mesures juridiquement contraignantes à l'encontre de personnes physiques ou morales en dehors de l'administration électorale. Les différents domaines liés à la campagne électorale – médias, radiodiffusion, infractions et financement – continueraient d'être régulés par d'autres organes de l'Etat.

Liste électorale : les dispositions ayant trait à la liste électorale semblent indiquer que la législation n'a pas encore déterminé toutes les responsabilités des institutions en la matière. Cela concerne, notamment, les institutions principalement responsables de la gestion de la liste électorale et des aspects méthodologiques et techniques.

11. Outre ces domaines, de nombreuses autres questions spécifiques concernant le projet de code sont abordées en détail dans l'analyse et les recommandations.

III. CONTEXTE GÉNÉRAL

12. L'OSCE-BIDDH a déployé des missions d'observation dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » à l'occasion de plusieurs scrutins, dont un référendum national. Nombre de ces missions ont été élargies pour former des MOE internationales, en collaboration avec des institutions du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales. A l'issue de la mission, les autorités macédoniennes, à l'occasion des élections municipales de mars 2005, ont fait part de leur intention de donner suite aux recommandations et ont pour cela demandé une assistance.

13. Suivant les conseils d'un groupe de travail comprenant des représentants extérieurs, le gouvernement a rédigé un projet de code électoral, adopté en première lecture par le parlement en janvier 2006.

A. SYSTÈME ÉLECTORAL

14. Les modes de scrutin retenus pour les différentes élections sont déterminés par la Constitution, et actuellement par des lois électorales spécifiques : pour les élections

législatives, la loi relative à l'élection des membres du parlement, pour les élections présidentielles, la loi relative à l'élection du Président de la République, et pour les élections des maires et conseillers municipaux, la loi relative aux élections locales. Le projet de code ne modifie pas les modes de scrutin, établis comme suit :

- La loi relative aux élections législatives, reconduite en 2002 avec des modifications importantes, stipule que les parlementaires sont élus au scrutin proportionnel, dans six circonscriptions dotées du même nombre de sièges à pourvoir (20), et par un nombre semblable d'électeurs inscrits. Ces circonscriptions ne correspondent à aucun découpage administratif ou territorial existant. Il faudrait clarifier l'article 128, qui mentionne la règle d'Hondt, afin d'éviter les controverses que pourrait susciter l'application de cette règle.
- La Constitution dispose qu'un candidat est élu Président s'il obtient la majorité absolue des suffrages de l'ensemble des électeurs inscrits, à condition qu'au moins 50 %+1 de ces électeurs aient voté. Si aucun candidat n'obtient cette majorité, un second tour est organisé pour départager les deux candidats en tête. Celui qui recueille le plus de suffrages est alors élu Président, toujours sous réserve de cette participation minimale. Si la participation est inférieure à 50 %+1, de nouvelles élections doivent être organisées. Ce dispositif risque donc d'engendrer un cycle interminable de scrutins non valides.
- Les conseillers municipaux sont élus au scrutin proportionnel. Les maires sont élus au suffrage direct, et un candidat peut l'emporter dès le premier tour à la majorité absolue, mais uniquement si un tiers des électeurs inscrits votent. Si un second tour est organisé, celui des deux candidats qui recueille le plus de suffrages l'emporte. Il n'y a pas de participation minimale pour ce second tour, et donc pas de risque d'un cycle interminable d'élections non valides. Aux termes de la loi relative à l'organisation territoriale de 2004, on compte 84 municipalités plus un gouvernement local (conseil et maire) pour la ville de Skopje, qui comprend plusieurs municipalités.

B. QUESTIONS SPÉCIFIQUES

15. Si les observateurs internationaux sont d'avis dans l'ensemble que le fondement législatif est suffisant pour l'organisation d'élections démocratiques, ils ont remarqué à plusieurs reprises des imprécisions, des lacunes et des incohérences dans les lois électorales. Ils signalent également des irrégularités fréquentes, dont certaines liées aux limitations de la législation et de son interprétation.

16. Dans le contexte de l'analyse du projet de code, il convient de garder à l'esprit les remarques formulées à ce jour par des observateurs internationaux, et en particulier les principaux points soulevés au sujet du fondement législatif des élections.

1. Compétences et responsabilités des commissions électorales

17. Les attributions de la Commission électorale nationale sont trop importantes. Davantage de fonctions pourraient être confiées aux commissions régionales ou municipales, et en période électorale la Commission ne remplirait essentiellement que des fonctions de surveillance⁴.

18. Si les organes électoraux à tous les niveaux sont tenus par la loi de veiller à ce que les élections soient préparées et se déroulent dans la légalité⁵, ils n'ont souvent pas établi cette autorité sur leurs organes électoraux subordonnés. Ainsi, les commissions électorales ont eu tendance à ne traiter les problèmes d'organisation des élections qu'en réponse aux recours officiels. Ce manque d'initiative a été particulièrement marqué en ce qui concerne le rôle de la CEN pour les élections municipales.

19. Les commissions ont par ailleurs traité les recours au sens juridique le plus strict, avec pour conséquence le fait que les problèmes n'ont été résolus ni pendant les élections, ni pendant la période d'exercice des recours. Cela s'explique en partie par une interprétation de la législation électorale selon laquelle la seule solution aux irrégularités constatées est l'annulation par la CEN des résultats enregistrés dans les bureaux de vote et l'organisation de nouvelles élections dans ces bureaux.

2. Composition des commissions électorales

20. La Commission électorale nationale (CEN) se compose d'un Président nommé par le Président de la République, de quatre juges de la Cour suprême nommés par le Parlement sur proposition de la majorité et de l'opposition, et de quatre autres membres désignés directement par les partis politiques. En ce qui concerne le système de nomination des juges, des observateurs ont fait part de leurs craintes pour l'indépendance et la neutralité de la justice.

21. Pour les élections législatives, des commissions électorales régionales (CER) sont constituées pour chaque circonscription. Pour toutes les élections (y compris les référendums nationaux) des commissions électorales municipales (CEM) sont constituées dans chaque municipalité et pour la ville de Skopje. La CEN nomme les présidents des commissions électorales régionales et municipales parmi les juges de différentes juridictions, à la majorité des deux tiers. Les commissions électorales régionales comprennent également d'autres membres issus du système judiciaire, nommés sur proposition des groupes de la majorité et de l'opposition au parlement. Ce système, susceptible de créer un certain équilibre politique au sein de l'administration électorale, renforce cependant les craintes concernant les conséquences sur la justice.

⁴ Par exemple l'article 28-2, alinéa 16, et pour les élections locales, alinéa 17, ne seraient probablement pas appliqués.

⁵ Voir par exemple le projet de code, article 28 (1).

22. L'article 22-1 règle le quorum pour les organes électoraux. Sa formulation est imprécise et ne permet pas de savoir si c'est la majorité des membres, ou la majorité des membres ou de leurs suppléants, qui est requise.

3. Réglementation de la campagne électorale

23. Plusieurs aspects de la campagne électorale ne sont pas réglementés par la CEN, qui trouve son fondement dans la loi relative aux élections législatives. Ce sont le parlement et d'autres organes de l'Etat qui adoptent les politiques et s'occupent de différents secteurs pertinents pour la campagne – notamment les médias dans leur ensemble, les médias numériques, les infractions et le financement. Les observateurs, tout en remarquant certaines améliorations, en particulier concernant les médias et la radiodiffusion, ont continué à signaler des difficultés, notamment en ce qui concerne l'accès inégal des candidats aux médias (en particulier pour la publicité) et le signalement incomplet et a posteriori des contributions et des dépenses de campagne.

24. Par ailleurs, la législation ne précise pas si la proposition formulée par l'organe chargé de la radiodiffusion peut être modifiée par le Parlement. Si c'est le cas, il est absolument indispensable d'appliquer le principe énoncé dans le code conformément aux principes démocratiques, car le parlement est plus politisé et a intérêt à donner plus de chances aux partis politiques plus importants.

25. L'article 73-3 prévoit la suspension des activités des stations de radio. C'est peut-être d'un problème de traduction, mais il semble étonnant que cette mesure ne concerne que les radios, et non pas les chaînes de télévisions ou les sites Internet privés.

4. Irrégularités dans les bureaux de vote

26. Le dernier point à aborder dans ce contexte général concerne les irrégularités fréquentes constatées par les observateurs – notamment internationaux – dans la procédure électorale au niveau des bureaux de vote. Beaucoup d'irrégularités sont extrêmement graves - comme le bourrage organisé des urnes avec la coopération voire la participation de présidents et de membres des conseils électoraux - et s'accompagnent souvent de comportements menaçants ou d'actes de violence de la part de militants politiques. Les infractions les plus flagrantes sont très localisées, et sont parfois commises de façon répétée dans les mêmes endroits pour différents scrutins. Pratiquement aucune sanction n'a été prise à l'encontre des coupables, et certaines personnes ont même été nommées de nouveau dans les conseils électoraux malgré leur implication dans des irrégularités.

IV. ASPECTS PRINCIPAUX DU PROJET DE CODE

A. COMPOSITION, STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT DES ORGANES ÉLECTORAUX

1. Composition

27. Dans le projet de code, le terme « organes électoraux » désigne les diverses commissions électorales – Commission électorale nationale (CEN), commissions électorales régionales (CER) et commissions électorales municipales (CEM) – ainsi que les conseils électoraux qui veillent au bon déroulement du scrutin. Jusqu'à présent, les organes électoraux étaient qualifiés d'« organes de gestion des élections », et leur composition ainsi que les modalités de leur constitution font l'objet d'une législation spécifique pour chaque type d'élections (législatives, présidentielles et municipales).

28. Actuellement, la composition des organes électoraux est « équilibrée et variée » : ils se composent ainsi d'un noyau de professionnels (pour les commissions électorales, des magistrats de différentes juridictions choisis par tirage au sort), puis de membres désignés par les principaux partis de la majorité et de l'opposition au parlement. Comme c'est souvent le cas dans de tels systèmes, la proportion de membres désignés par les partis augmente à mesure que l'on baisse dans la hiérarchie.

29. Conformément à la législation en vigueur, des suppléants sont nommés pour les présidents et les membres de tous les organes électoraux, et le projet de code ne modifie pas cette pratique. En revanche, il précise – et c'est très positif - le rôle formel des suppléants, qui consiste à prendre part aux travaux de l'organe électoral uniquement en l'absence d'un membre⁶.

30. En ce qui concerne la composition de la CEN, il ne semble pas souhaitable de nommer des suppléants (article 24). Les fonctions devraient être personnelles et non transférables. Il s'agit en effet de responsabilités extrêmement importantes, assorties d'une obligation personnelle de rendre compte, et que l'on ne peut esquiver. On pourrait néanmoins prévoir une liste de remplaçants, pour le cas où un membre de la commission ne serait pas en mesure – pour cause de maladie ou de véritable empêchement – de remplir ses fonctions à une date donnée.

31. L'article 17 (2) sur la privation du droit de siéger dans les organes électoraux demande clarification.

a. Commission électorale nationale

32. Le projet de code ne retient pas d'approche unique pour la composition de la CEN et la nomination de ses membres. Il supprime la nomination des juges de la Cour suprême par les partis politiques et la remplace par un tirage au sort. Mais il prévoit deux possibilités pour la composition de la Commission : soit six juges, soit quatre juges. Il y

⁶ *Id.*, article 22 (2).

aurait en plus quatre autres membres nommés par les principaux partis de la majorité (deux membres) et de l'opposition (deux membres) au Parlement. Le nombre total de membres de la CEN en plus du Président serait donc apparemment, soit huit, soit dix.

33. Le projet de code comprend également deux possibilités pour la nomination du Président de la CEN. La première permettrait au Président de la République de continuer à nommer le Président de la CEN, mais sous réserve de l'accord du Parlement, exprimé à la majorité des deux tiers (certains considèrent que la nomination du Président de la CEN par le Président de la République n'est pas conforme à la séparation des pouvoirs prévue par la Constitution macédonienne)⁷. La deuxième possibilité consisterait à choisir le président de la CEN par tirage au sort parmi les juges membres de la commission.

34. Ces deux approches permettraient d'équilibrer le processus de nomination du président de la CEN. Toutefois, si celui-ci est désigné par ses pairs au sein de la commission, il serait préférable que ce soit par vote, plutôt que par tirage au sort, afin d'éviter une situation où il serait désigné par un processus de « double loterie ».

b. Autres organes électoraux

35. Le projet de code prévoit un mode de constitution des autres organes électoraux semblable à celui en vigueur actuellement. Les commissions électorales régionales seraient composées d'un juge de la Cour d'appel pour Président, de deux autres juges de tribunaux de première instance, et de deux membres nommés par les partis de la majorité et de l'opposition au Parlement. Les commissions électorales municipales seraient composées d'un juge d'un tribunal de première instance pour président et de quatre membres nommés par la majorité et l'opposition. Les conseils électoraux seraient composés de membres désignés par les partis, et d'un président désigné par la commission électorale municipale compétente par un tirage au sort parmi les membres du parquet et/ou de la fonction publique (deux possibilités). Tous les juges siégeant dans des organes électoraux seraient désignés par tirage au sort.

36. Selon les différentes possibilités envisagées pour l'article 37, les présidents des conseils électoraux et leurs suppléants seraient tirés au sort parmi les membres du parquet ou de la fonction publique. Cependant, la formulation utilisée ne précise ni la façon dont les listes de candidats seraient établies, ni si tous les membres du parquet ou de la fonction publique seraient éligibles.

c. Questions connexes

37. Le projet de code ne contient pas de dispositions détaillées quant aux conditions d'installation et de service dans les organes électoraux. Le mandat des professionnels de la CEN et des commissions électorales régionales et municipales serait de cinq ans, mais il n'est pas précisé si les commissions existantes continueront d'exercer ou si de nouvelles commissions seront constituées conformément au nouveau code. Si c'était le

⁷ Voir de façon générale la Constitution, articles 68, 84 et 88.

cas, tous les membres professionnels des différentes commissions pourraient changer d'un coup, peut-être avant des élections.

38. Non seulement un tel renouvellement entraînerait une perte de compétences et d'expérience, mais il pourrait aussi soulever des questions quant à ses motivations. De plus, si la CEN et les autres commissions électorales étaient toutes recomposées d'un coup, les principaux groupes d'intérêt au parlement ou au sein des organes électoraux pourraient s'assurer une influence durable sur l'administration électorale. C'est pourquoi il serait préférable d'échelonner les mandats des nouveaux membres des organes électoraux, de façon à instaurer un système de rotation régulier.

39. Par ailleurs, le projet de code ne traite pas de la possibilité de révoquer les membres des organes électoraux pour motif valable. Plus précisément, les conditions et les motifs devraient être énumérés de façon exhaustive⁸. Ces personnes sont donc susceptibles d'être révoquées même si elles fournissent un service satisfaisant, et risquent de subir des pressions considérables en période électorale. Des pressions pourraient être exercées par le Parlement, pour la composition de la CEN ; ou par la CEN ou des commissions inférieures, dans le cadre de leurs compétences (abordées en détail plus loin) de contrôle des commissions et responsables subordonnés, leur permettant de procéder à des révocations le cas échéant.

40. Enfin, la nomination des membres des organes électoraux étant contrôlée par les principaux partis de la majorité et de l'opposition au parlement, la composition des organes de certaines circonscriptions (circonscriptions législatives ou municipales) risque de ne pas refléter l'équilibre ethnique ou politique local.

41. Dans la pratique, les partis politiques ont souvent du mal à trouver des personnes acceptant de siéger dans certaines commissions électorales municipales ou conseils électoraux. Ils s'arrangent alors entre eux pour pourvoir les sièges, et pour fournir des représentants chargés d'observer le déroulement du scrutin dans les bureaux de vote.

2. Structure

42. Le projet de code manque de clarté en ce qui concerne la structure globale des organes électoraux, et donne ainsi l'impression que les rédacteurs n'ont pas encore déterminé dans quelle mesure les commissions électorales régionales travailleront de façon régulière. L'un des principaux articles concernant les organes électoraux les définit comme la CEN, les commissions électorales municipales et les conseils électoraux, et précise que des commissions électorales régionales seront constituées pour les élections

⁸ Voir OSCE/BIDDH, *Existing Commitments ...*, Première partie, paragraphe 4.2 (dans la partie pertinente) : les nominations aux postes de l'administration électorale à tous les niveaux doivent être transparentes, et les personnes nommées ne doivent pas être révoquées avant la fin de leur mandat, sauf pour motif valable (références omises). Voir aussi le Code de bonne conduite en matière électorale, II. 3.1.f.

législatives⁹. Pourtant, d'autres articles confient aux commissions électorales régionales de nombreuses fonctions qui semblent pertinentes pour d'autres élections¹⁰.

43. Les commissions électorales régionales ont été créées à l'origine pour jouer un rôle lors des élections législatives, au moment de l'introduction de la nouvelle représentation proportionnelle par circonscriptions en 2002. Pourtant, leurs compétences ont toujours été restreintes : elles n'avaient par exemple le droit ni d'annoncer les résultats ni d'examiner les recours. Le projet de code maintient ces restrictions. Par ailleurs, au cours des élections législatives de 2002, les commissions électorales régionales avaient fait l'objet de critiques pour leur manque d'efficacité, peut-être dû en partie à leur rôle limité.

44. Il importe donc de déterminer si les commissions régionales doivent intervenir régulièrement dans l'administration électorale, ou ne prendre leurs fonctions qu'à l'occasion des élections législatives.

45. En l'occurrence, il serait peut-être judicieux de limiter le rôle des commissions régionales aux élections législatives, du fait que leur compétence géographique ne couvre que les circonscriptions législatives et ne correspond pas au découpage territorial ou administratif existant. Il convient en outre de noter que le siège des commissions régionales ne correspond pas à la structure régionale des organes de l'Etat.

3. Fonctionnement

46. Le projet de code prévoit que les travaux de la CEN soient publics, et que les mandataires des déposants de listes dont la CEN examine les recours aient le droit d'assister aux réunions¹¹. Aucune disposition ne porte sur l'accès aux activités d'autres commissions électorales ou sur leur publicité.

47. Aux termes de la législation en vigueur, les travaux de la CEN sont censés être ouverts. En réalité, ni les déposants de listes (sauf représentation au sein de la CEN), ni la presse ni le public n'y ont généralement accès. Si l'ouverture des travaux au public peut être difficile à organiser, il serait cependant souhaitable d'autoriser la presse et les représentants des déposants de listes à assister à toutes les réunions de la CEN (et pour les représentants, pas seulement aux réunions portant sur leurs propres recours).

48. Pour aller plus loin, il conviendrait d'envisager d'exiger de la CEN qu'elle traite ses affaires au cours de réunions, et que ces réunions soient ouvertes (au moins aux personnes mentionnées ci-dessus).

⁹ *Projet de code, article 16.*

¹⁰ *Voir projet de code, articles 31 (compétences de la commission électorale régionale), 91 (1) (fourniture du matériel électoral aux commissions municipales par les commissions régionales).*

¹¹ *Id., article 28 (3).*

B. COMPÉTENCES DISCIPLINAIRES ET DE CONTRÔLE

49. Le projet de code confie à la CEN et aux autres commissions électorales un rôle de contrôle des organes et responsables électoraux subordonnés¹². L'octroi de ces nouvelles responsabilités renforce considérablement leur capacité à contrôler l'administration électorale et à résoudre les problèmes. Par le passé, la CEN et d'autres organes électoraux sont souvent partis du principe, qu'ils n'étaient pas habilités à superviser leurs subordonnés et à traiter les irrégularités, et n'intervenaient que quand une plainte était déposée avec des preuves suffisantes à l'appui.

50. Reste à savoir si ces nouvelles dispositions parviendront à mettre fin à la culture d'impunité qui a pu être observée chez certains responsables, en particulier au niveau des conseils électoraux. Aux termes du projet de code, la CEN et les autres commissions électorales n'auraient toujours que peu de compétences directes à l'égard des responsables subordonnés, qu'elles pourraient uniquement relever de leurs fonctions en cas d'activités illégales. En revanche, l'ajout de dispositions spécifiques à cet égard est très positif¹³.

51. Le projet de code comprend également une disposition à l'encontre des personnes qui enfreignent la loi dans le cadre d'une élection : si leur travail aboutit à une annulation des résultats, elles ne peuvent faire partie d'un organe électoral pour les élections suivantes¹⁴. Cette sanction semble toutefois trop restreinte, car toutes les irrégularités importantes n'entraînent pas d'annulation.

52. Les dispositions du projet de code relatives aux compétences disciplinaires des commissions électorales semblent omettre la possibilité de prendre des sanctions administratives à l'encontre des responsables subordonnés qui commettent ou permettent des irrégularités ou illégalités. Il pourrait donc, être recommandé d'autoriser les commissions, et en particulier la CEN, à reprendre les capitaux (y compris salaires et remboursements de frais) fournis aux responsables, et le cas échéant à infliger des sanctions financières supplémentaires.

¹² Voir *id.*, articles 28 (1) (la CEN veille à la légalité des... élections ... et supervise les travaux des organes électoraux ; 31 (les commissions électorales régionales veillent à la légalité des élections, contrôlent la légalité des travaux des organes électoraux et prennent des mesures en cas de violation commise dans le cadre des préparatifs..., et contrôlent la légalité des travaux des commissions électorales municipales et interviennent en cas de violation commise dans le cadre des préparatifs...); et 36 (les commissions électorales municipales veillent à la légalité des préparatifs et du déroulement des élections ..., supervisent les travaux des conseils électoraux, et contrôlent la légalité des travaux des conseils électoraux et interviennent en cas de violation commise dans le cadre des préparatifs).

¹³ *Id.*, articles 28 (1.3) (la CEN révoque les membres d'organes électoraux ayant agi de manière illégale) ; 31(2.1) (les commissions régionales révoquent les membres des commissions municipales en cas d'activités illégales) ; 35(2.2) (les commissions municipales font de même en cas d'illégalités commises par des membres des conseils).

¹⁴ *Id.*, article 17 (1).

C. QUESTIONS LINGUISTIQUES

53. Des dispositions de l'Accord-cadre d'Ohrid dans le domaine linguistique ont été intégrées dans la Constitution macédonienne, ainsi que dans les lois et autres instruments juridiques. Les débats ont surtout porté sur le fait que la langue d'une minorité reconnue doit être utilisée comme deuxième langue officielle dans toute commune où les membres de cette minorité représentent plus de 20 % de la population totale. Mais l'Accord-cadre d'Ohrid comprend aussi d'autres obligations d'ordre linguistique, comme le droit des personnes de disposer de papiers d'identité rédigés dans leur propre langue, ou de communiquer avec les autorités dans cette langue.

54. Il semble à plusieurs égards que le projet de code n'applique pas complètement l'Accord-cadre d'Ohrid. Ainsi, le texte reprend essentiellement les pratiques adoptées lors d'élections récentes, et encore pas dans leur intégralité. Peut-être, ces lacunes pourraient-elles être comblées par la mise en œuvre de la loi sur les langues, ou par d'autres moyens. Le projet de code, doit néanmoins régler les questions linguistiques spécifiques au contexte électoral, au risque que des incertitudes ne demeurent et que des décisions ponctuelles voire controversées ne soient prises au moment des élections.

55. Les dispositions du projet de code dans le domaine linguistique sont notamment les suivantes :

- les organes électoraux dans les municipalités comprenant une population minoritaire suffisante sont tenus d'utiliser la langue de cette minorité comme langue officielle, en plus du macédonien, mais uniquement pour les élections municipales¹⁵ ;
- le texte est imprécis quant à la langue (l'alphabet) à utiliser pour les renseignements personnels attachés à la liste électorale¹⁶, et en tout état de cause l'application de la disposition pertinente est reportée indéfiniment¹⁷ ;
- les listes de candidats dans les municipalités concernées sont publiées en macédonien et dans la langue minoritaire, pour les élections présidentielles et législatives¹⁸ comme pour les élections municipales¹⁹ ;
- en ce qui concerne les bulletins de vote, le nom du déposant de la liste et du/des candidat(s) figurent en macédonien et dans une langue minoritaire reconnue à la demande du déposant²⁰, mais les bulletins entièrement bilingues ne sont

¹⁵ *Projet de code, article 22 (3).*

¹⁶ *Id., article 40 (3).*

¹⁷ *Id., article 183 (1).*

¹⁸ *Id., article 68 (5).*

¹⁹ *Id., article 68 (6) ; (Pourquoi ces deux dispositions connexes sont-elles énoncées séparément et de manière légèrement différente ?).*

²⁰ *Id., article 93 (3).*

disponibles que dans les municipalités concernées pour les élections municipales²¹.

56. Ces dispositions semblent incomplètes en tant que telles, surtout du fait que les obligations concernant la/les langue(s) officielle(s) des organes électoraux et les langues de rédaction des bulletins de vote dans les municipalités concernées ne sont applicables que pour les élections municipales. En outre, d'autres remarques s'imposent dans le domaine linguistique en rapport avec les élections.

57. En particulier, le projet de code ne précise pas dans quelle(s) langue(s) le titre et l'en-tête du bulletin – notamment le nom de la commune et du bureau de vote – doivent figurer. Il ne précise pas non plus si les instructions pour le vote figurent sur le bulletin ou sont données d'une autre façon, ni dans quelle(s) langue(s). Enfin, le projet de code ne traite pas de la/des langue(s) à utiliser pour les affichages et formulaires officiels.

58. La non-résolution du problème de l'inscription des électeurs dans leur propre alphabet pourrait continuer à créer des difficultés, en rapport avec la translittération en caractères cyrilliques (alphabet macédonien) des noms de membres de minorités albanaises et autres utilisant des caractères latins.

59. Tous ces aspects ont posé problème d'une façon ou d'une autre pour les élections qui se sont déroulées depuis l'Accord-cadre d'Ohrid. Par ailleurs, des insuffisances ont été remarquées sur les points suivants : fourniture d'un stock suffisant d'affichages en langues minoritaires, remplissage par les responsables électoraux de divers formulaires rédigés uniquement en macédonien dans les régions comptant une population minoritaire importante, et de façon générale accessibilité du matériel électoral.

D. LISTE ÉLECTORALE

1. Remarques générales

60. Le projet de code porte abrogation de la loi relative à la liste électorale²², et consacre un chapitre à ce domaine²³. Dans une certaine mesure, les responsabilités de l'Etat pour la tenue à jour de la liste électorale continueront d'évoluer, puisque l'article pertinent du projet de code mentionne toujours « l'organe de l'Etat chargé de l'enregistrement²⁴ ». En outre, le transfert des activités de maintenance et de gestion de la liste à l'organe responsable a été reporté, et entre-temps le bureau national des statistiques continuera de s'occuper des aspects techniques et méthodologiques²⁵.

²¹ *Id.*, article 93 (4).

²² *Id.*, article 182.

²³ *Id.*, Chapitre IV (articles 40-54).

²⁴ *Id.*, article 40 (1). *Les responsabilités du ministère de l'Intérieur sont transférées au ministère de la Justice, mais le ministère de l'Intérieur et les autres organes recueillant des informations sur l'état civil continuent de les fournir au ministère de la Justice.*

²⁵ *Projet de code*, article 183 (2).

61. Avant un scrutin, la liste est actualisée et mise à disposition des électeurs pour un examen spécial. Après rectifications, en réponse aux recours formulés, la liste est authentifiée par la CEN. Enfin, la CEN signe la liste, c'est-à-dire les extraits de la liste, avant de les transmettre aux conseils électoraux²⁶.

62. Cette dernière disposition a été interprétée comme obligeant tous les membres de la CEN à signer personnellement chaque extrait : un pour chaque type d'élection organisée dans chaque bureau de vote (soit presque 3 000). Cette procédure est épuisante pour les membres de la CEN et absorbe une part importante de leur temps à une période cruciale (au plus tard quinze jours avant le scrutin). Il est recommandé de modifier cette disposition à l'occasion de l'adoption du projet de code, de façon à mettre en place d'autres modalités d'authentification des extraits de la liste par la CEN.

63. L'article 4-3 stipule, que la liste électorale est un document public, et l'article 48 prévoit l'affichage public des listes au niveau local. Bien qu'il ne s'agisse pas directement du caractère démocratique des élections, ces dispositions posent problème du point de vue du droit au respect de la vie privée et de la protection des données à caractère personnel, en particulier pour l'adresse des électeurs. Le droit des électeurs à la protection des données à caractère personnel pourrait dans certaines circonstances les pousser à éviter la publication de leur nom sur la liste, ce qui les priverait du droit de voter. Pour éviter cela, la liste électorale pourrait n'être rendue que partiellement publique (noms, année de naissance et bureau de vote).

64. L'article 43 oblige le ministère de l'Intérieur à fournir des données pour la liste électorale. Le paragraphe 3 ne précise pas si ces données sont également fournies concernant les personnes qui n'ont pas encore 18 ans, mais qui auront 18 ans avant le jour du scrutin. Le texte sous sa forme actuelle n'est pas suffisamment clair à cet égard.

65. L'article 53-2 prévoit que la CEN renvoie toute liste comprenant des erreurs à l'organe chargé de l'enregistrement. Etant donné que des erreurs risquent d'être signalées trop tard, parce que les électeurs ne les ont pas remarquées à temps, ou parce que les décisions concernant le droit de vote sont parfois complexes et délicates, il pourrait s'avérer difficile d'obtenir des listes rectifiées à temps pour les élections. Il serait donc préférable que les conseils électoraux utilisent les listes erronées et prennent dans certains cas précis la décision d'autoriser à voter des personnes non inscrites sur les listes.

2. Lieu de résidence

66. Le problème principal de la liste électorale par le passé concernait certaines inscriptions : il semblerait qu'il s'agissait essentiellement de non-résidents ayant maintenu leur inscription dans le pays. Une telle situation incite aux pratiques frauduleuses ; elle risque en particulier de favoriser le vote par d'autres personnes ou le bourrage des urnes. En outre, il est plus difficile dans ces conditions d'atteindre le taux de participation minimale requis pour certaines élections, à savoir le premier et le deuxième

²⁶ *Id.*, article 28 (2.30).

tour des élections présidentielles, le premier tour des élections municipales, et tous les référendums.

67. Le projet de code précise que, pour avoir le droit de voter, un citoyen doit être domicilié de façon permanente dans sa circonscription²⁷. Les citoyens qui travaillent ou résident à l'étranger de façon temporaire peuvent également voter, dans leur dernière circonscription de résidence, à condition de disposer d'un passeport valide et de conserver une résidence sur le territoire macédonien²⁸. Cependant, le signalement incomplet des changements de résidence au ministère de l'Intérieur a rendu l'application de ces dispositions difficile.

3. Vote spécial

68. Des extraits de la liste électorale sont spécialement préparés²⁹ pour permettre à certains types d'électeurs de voter dans des lieux particuliers la veille des élections³⁰. Ce « vote spécial » est réservé aux militaires en exercices, et aux électeurs qui font leur service militaire, se trouvent en détention ou purgent une peine de prison³¹.

69. Le vote spécial est organisé dans les installations militaires et les lieux de détention par des conseils électoraux spéciaux, ou dans le bureau de vote ordinaire le plus proche, selon ce qui constitue la meilleure solution³². Le projet de code ne précise pas dans quelle circonscription – par exemple commune ou circonscription législative - votent les électeurs bénéficiant de cette procédure spéciale. Par le passé, la CEN n'avait pas mis à disposition de ces électeurs les bulletins de leur circonscription habituelle. Cela ne semble pourtant pas impossible à réaliser, au moins pour les élections législatives.

4. Vote mobile

70. Il faut noter que le code ne prévoit pas de listes spéciales pour les électeurs résidant dans d'autres institutions, et notamment les institutions publiques comme les hôpitaux et les sanatoriums. Ces électeurs doivent donc demander la mise à disposition d'une urne mobile sur leur lieu de résidence, s'ils sont gravement malades ou handicapés. La demande doit être formulée au plus tard trois jours avant les élections³³.

71. Le projet de code précise également que la demande de vote mobile est possible selon les critères établis par la CEN³⁴. Pour les élections récentes, la CEN a cherché à limiter les demandes de vote mobile pour les personnes malades ou handicapées, en exigeant la présentation d'un certificat médical. Le nombre de demandes reçues était extrêmement

²⁷ *Id.*, article 5.

²⁸ *Id.*, article 40 (5).

²⁹ *Id.*, article 46.

³⁰ *Id.*, article 113.

³¹ *Id.*, article 46.

³² *Id.*, article 113 (3)

³³ *Id.*, article 111.

³⁴ *Id.*, article 111 (1).

variable selon les endroits, ce qui témoigne peut-être de différences d'organisation entre responsables d'institutions ou chez les militants politiques.

72. Il est compréhensible que les autorités électorales souhaitent limiter le vote mobile. Non seulement ce dispositif présente un risque important d'irrégularités, mais de nombreuses demandes pèsent lourdement sur le système. En outre, le délai de trois jours signifie que les liasses de bulletins doivent être ouvertes avant les élections, ce qui pose des problèmes de sécurité. Cependant, la restriction des demandes de vote mobile pour les électeurs malades ou handicapés est préoccupante ; il conviendrait donc de rétablir le régime de vote spécial pour ces électeurs.

5. Vote des personnes déplacées

73. Une disposition transitoire porte sur les listes spéciales pour le vote des personnes déplacées³⁵.

E. RÉGLEMENTATION DE LA CAMPAGNE ÉLECTORALE

74. Le projet de code renforce le contrôle des commissions électorales sur les organes et responsables électoraux subordonnés, mais ne permet pas à la CEN d'adopter de réglementation contraignante pour les organisations ou personnes hors de l'administration électorale. Le libellé de l'une des compétences de la CEN est très clair à cet égard : la CEN « donne des instructions, des précisions et des recommandations pour l'application des dispositions de la présente loi et d'autres lois relatives aux élections³⁶ ».

75. Le fait que la CEN ne puisse pas réglementer est particulièrement frappant en ce qui concerne la campagne électorale au sens large. Il conviendrait d'envisager, en prévision de la promulgation du projet de code, d'autoriser la CEN à adopter, à appliquer et à faire respecter la réglementation dans ce domaine.

76. L'absence de compétence directe de la CEN signifie que les différents aspects de la campagne électorale sont contrôlés par d'autres organes. Ainsi, les allégations de violations sont examinées par les tribunaux de première instance³⁷ ; les règles concernant les médias en général sont adoptées par le parlement et aucun organe en particulier n'est chargé de les faire respecter³⁸ ; les règles concernant la radiodiffusion sont mises en œuvre par le conseil de surveillance de l'audiovisuel³⁹ ; et les rapports financiers sont surveillés par le bureau national d'audit et le parlement (puis publiés par la CEN)⁴⁰.

77. Cette répartition du contrôle des différents aspects de la campagne a peut-être entravé le développement de règles spécifiques claires et de mécanismes de mise en œuvre. Les observateurs ont ainsi remarqué les problèmes suivants : inégalité de l'accès aux médias

³⁵ *Id.*, article 183 (3).

³⁶ *Id.*, article 28 (2.2).

³⁷ *Id.*, article 71.

³⁸ *Id.*, article 74.

³⁹ *Id.*, article 73.

⁴⁰ *Id.*, article 84.

(modalités précises), en particulier pour la publicité payante ; couverture médiatique de la campagne déséquilibrée ; contributions à la campagne financières et en nature excessives ou non signalées ; exigences trop élevées en matière de preuve pour les allégations de violations.

78. L'article 69 stipule que les déposants de listes ont le droit d'organiser une campagne électorale. Il ne précise pas si – et dans quelle mesure – une organisation indépendante ou un particulier peut organiser une campagne sans être affilié à un parti politique ou à une liste. Des organisations pourraient vouloir examiner le programme de chaque liste dans un domaine particulier et faire des suggestions. Dans ce cas, le projet de code ne limite pas le financement et la publication de telles analyses. L'article 71-2 stipule que l'organisateur de la campagne est responsable dans certains cas des activités d'autres personnes, mais cette disposition n'est pas applicable en la matière. Si les organisations indépendantes n'ont pas le droit de faire campagne, il s'agit d'une atteinte à la liberté d'expression.

F. RECOURS

79. Le projet de code garantit le droit de déposer un recours auprès des autorités électorales ou d'exercer un recours en justice en rapport avec la procédure électorale. Cette possibilité concerne non seulement les déposants de listes⁴¹, mais aussi tout électeur dont le droit de vote a été enfreint au cours de la procédure⁴². Les perturbations que pourrait occasionner l'étendue de ces droits de recours sont compensées par des obstacles juridiques, tels que le droit d'exercer une action en justice et des exigences élevées en matière de preuve.

80. Le projet de code apporte des améliorations importantes à la disposition – reprise de la loi relative aux élections législatives – concernant l'annulation et l'organisation d'un nouveau scrutin⁴³. Cet article posait problème, car il exigeait l'annulation des résultats d'un bureau de vote dans diverses circonstances, et était parfois interprété comme imposant l'organisation d'un nouveau scrutin dans ce bureau, même sans conséquences possibles sur le résultat global des élections.

81. Le nouvel article du projet de code continue d'exiger l'annulation des résultats par la CEN dans diverses circonstances mal définies, et notamment : lorsque le secret du vote a été violé ; lorsque la police n'a pas répondu à une demande d'intervention, si une telle intervention était nécessaire et si le déroulement du scrutin a été affecté ; lorsque le nombre de bulletins dans l'urne est supérieur au nombre d'électeurs qui ont voté ; ou encore si certaines personnes ont voté à la place d'autres personnes⁴⁴.

82. Cependant, l'annulation dans ces différents cas n'entraîne pas systématiquement l'organisation d'un nouveau scrutin dans les bureaux de vote concernés, sauf lorsque le

⁴¹ *Id.*, article 149 (1).

⁴² *Id.*, article 150.

⁴³ *Id.*, Chapitre IX (article 152).

⁴⁴ *Id.*, article 152 (1).

nombre total d'inscrits est susceptible d'influencer le résultat global des élections tel qu'établi par la CEN⁴⁵. Cette disposition peut aussi sembler très généreuse pour les requérants, surtout compte tenu du nombre probablement trop important d'électeurs inscrits sur les extraits de liste des bureaux de vote. Mais, il faut garder à l'esprit que pour de nombreuses élections, certains conseils électoraux ont transmis des résultats très élevés et partisans.

83. Par le passé, en l'absence de compétences de contrôle plus générales pour la CEN, l'article en question était devenu le principal critère utilisé par la Commission pour traiter les recours relatifs au déroulement du scrutin dans les bureaux de vote. Les sanctions sévères, prévues par l'article empêchaient la CEN d'adopter des solutions plus flexibles, comme l'annulation de certains bulletins uniquement. En conséquence, de nombreux recours étaient engagés, mais la plupart étaient jugés irrecevables, souvent en raison de l'insuffisance des preuves, même s'il y avait de bonnes raisons de soupçonner de graves irrégularités.

84. L'article 148-4 ne permet pas le dépôt de recours relatifs à la protection du droit de vote par correspondance. On pourrait suggérer que, dans de telles circonstances, le problème soit effectivement résolu, mais pas de façon urgente, afin que ce droit soit accordé pour les élections suivantes. Dans le cas contraire, le requérant serait obligé de déposer une nouvelle plainte.

G. ADMINISTRATION ÉLECTORALE PERMANENTE

85. Conformément aux recommandations formulées par les observateurs, notamment internationaux, le projet de code pose le fondement d'une administration électorale permanente. C'est ce qui ressort de l'énumération des compétences de la CEN⁴⁶, chargée notamment : d'adopter un programme et des normes pour la formation des responsables électoraux, de définir des normes communes pour le matériel électoral, de rédiger les formulaires concernant les élections, d'adopter un règlement et un guide d'indemnisation des membres des organes électoraux, d'adopter une loi relative à l'organisation du service professionnel de la CEN, de prendre contact avec les associations et organisations internationales d'observateurs, et d'adopter un règlement permanent pour elle-même et son service professionnel.

86. La CEN, serait donc dotée d'un service professionnel, dirigé par un Secrétaire général⁴⁷. La loi existante relative aux élections législatives contient des dispositions semblables, mais elles n'ont pas été pleinement mises en œuvre.

87. Le Secrétaire général et les autres membres du service professionnel ont le statut de fonctionnaires. Bien évidemment, l'efficacité des activités permanentes de la CEN

⁴⁵ *Id.*, article 152 (2).

⁴⁶ *Id.*, article 28 (2).

⁴⁷ *Id.*, article 27.

dépendra fortement d'un financement régulier par le budget de l'Etat, et de la capacité de la Commission à recruter et à conserver un personnel qualifié et autonome⁴⁸.

88. En rapport avec ce qui a été mentionné plus haut quant aux compétences de la CEN pour adopter et mettre en œuvre des réglementations contraignantes, il conviendrait d'envisager tout particulièrement, dans le cadre de l'établissement d'une administration électorale permanente, d'autoriser la CEN à élaborer une réglementation portant sur l'ensemble du processus électoral, et notamment la campagne. La CEN, se trouverait ainsi dans une excellente position, pour réglementer les aspects du processus électoral que les autres organes de l'Etat n'ont pas complètement réglés.

V. REMARQUES COMPLÉMENTAIRES

89. Les commentaires formulés dans ce chapitre sont présentés au fil du texte. Les différents points abordés sont d'importance variable. Certaines recommandations sont également incluses.

1. Incompatibilités et éligibilité des candidats

90. Les articles 7 et 8 portent sur les règles d'incompatibilité. S'il n'est pas rare que la fonction de ministre et celle de parlementaire soient incompatibles, surtout dans un régime démocratique présidentiel et non pas parlementaire, il existe des arguments valables en faveur du maintien de la possibilité de choisir des ministres parmi les parlementaires. De fait, dans certains régimes résolument parlementaires, les ministres siègent nécessairement au parlement. Ils sont ainsi mieux à même de transmettre la sensibilité de la ou des chambre(s) au gouvernement. Ce choix se nourrit généralement d'expérience.

91. L'article 8 précise que l'incompatibilité du service dans l'armée ou les forces de sécurité avec un mandat parlementaire n'empêche pas une personne de se présenter aux élections. En revanche, le service est suspendu lorsque la personne s'inscrit, et la suspension est prolongée en cas de victoire aux élections. Par le passé, l'éligibilité des membres des services de sécurité n'a pas toujours fait l'unanimité. Il est difficile de savoir pourquoi cette disposition ne concerne que les élections législatives, et non pas les autres types d'élections (y compris présidentielles et municipales). S'il est concevable que ces personnes puissent abuser de leurs fonctions, le projet de code ne précise pas si elles continueraient de recevoir des salaires pendant la période de leur candidature. Une absence de revenus limiterait en pratique leur droit de se présenter.

⁴⁸ Voir par exemple, OSCE/BIDDH, *Existing Commitments ...*, Première partie, paragraphe 4.3 (dans la partie pertinente) : Les institutions électorales doivent disposer d'un financement et d'autres aides de l'Etat suffisants pour leur permettre de fonctionner efficacement. Elles doivent être assistées d'un secrétariat professionnel, de préférence autonome, et bénéficier du soutien et de la coopération d'autres organes (référence omise).

92. On a pu constater qu'il n'est pas judicieux de mettre fin à l'emploi d'un parlementaire au moment de son élection. Une suspension pour la durée du mandat plus quelques mois serait moins décourageante⁴⁹. Un parlementaire non réélu pourrait ainsi reprendre son emploi ou ses fonctions. Il n'est pas souhaitable de décourager de jeunes candidats prometteurs avec le risque d'une défaite aux élections assorti de la perte de leurs perspectives professionnelles.

2. Incompatibilité des fonctions électorales avec d'autres fonctions publiques

93. Le projet de code stipule que les membres de la CEN ne peuvent pas exercer certaines fonctions publiques⁵⁰. C'est une disposition positive, car au cours d'élections précédentes, des observateurs avaient souligné l'incompatibilité entre les responsabilités officielles habituelles de certains membres de la CEN et leur travail pour la commission. En revanche, l'article en question n'est pas suffisamment clair, et il faudrait envisager de le rédiger de façon plus adaptée.

3. Mandat

94. Chaque pays détermine la durée du mandat de son Parlement⁵¹. On constate, cependant que dans beaucoup de pays, qui ont fait l'expérience d'un mandat de trois ou quatre ans, cette durée a été fixée à cinq ans. Compte tenu du temps nécessaire pour mettre en œuvre certains plans, un mandat de cinq années est jugé plus propice à une bonne gestion des affaires publiques.

4. Candidatures

95. L'article 56 stipule qu'un candidat à la présidence ne peut se présenter que sur une seule liste de parti, ce qui est trop restrictif. Un candidat particulièrement respecté, mais non affilié de manière exclusive à un parti, pourrait être le meilleur candidat pour plusieurs partis. Ces différents partis devraient donc pouvoir le choisir, même en proposant leurs propres membres pour d'autres fonctions étatiques.

96. L'article 86 prévoit que la commission électorale compétente annule une liste de candidats s'il a été déterminé devant la justice que des fonds provenant d'activités criminelles ont été utilisés pendant la campagne. Il ne précise pas l'auteur de ces infractions. Si c'est le donateur, cela pourrait facilement échapper à l'organisateur de la campagne, auquel cas cette disposition serait disproportionnée.

⁴⁹ *Projet de code, article 7-7.*

⁵⁰ *Id., article 17 (2) : Une personne élue ou nommée par le parlement ou le gouvernement ne peut pas être membre de la Commission électorale nationale..., sauf si la présente loi en dispose autrement.*

⁵¹ *Id., article 14*

5. Immunité parlementaire

97. Aux termes de l'article 6-2, toute personne condamnée à au moins six mois de prison est inéligible. L'article ne précise pas si cette inéligibilité est permanente ou correspond à la durée de la peine. Une interdiction de se présenter aux élections à vie, ou même pour une période plus longue, poserait la question de la proportionnalité. C'est en principe aux électeurs qu'il revient de décider qui doit être élu.

98. L'un des articles du projet de code énonce de façon très générale le fait qu'un parlementaire ne peut être révoqué⁵². Pourtant, un autre article prévoit la possibilité de mettre fin à ce mandat dans certaines circonstances⁵³. Le premier article semble donc inutile, tandis que le second constitue un fondement – certes limité – en la matière. Outre les circonstances entraînant nécessairement la fin du mandat (par exemple démission, incompatibilité, décès et incapacité légale), cet article prévoit une révocation automatique lorsqu'un parlementaire est reconnu coupable d'une infraction sanctionnée par une peine d'au moins cinq années d'emprisonnement.

6. Financement de la campagne électorale

99. Les vérifications seraient bien évidemment facilitées si les déposants de listes faisaient passer toutes leurs recettes et leurs dépenses par un compte bancaire. Mais il serait naïf de penser que c'est là le seul mode de financement de la campagne d'un candidat⁵⁴.

100. La réduction des dépenses excessives passe par une approche pragmatique, et notamment par le repérage des éléments indiquant des dépenses : messages publicitaires à la télévision, affiches, courriers publicitaires, brochures onéreuses et paiements à des agents.

101. Une campagne électorale n'est généralement pas un événement isolé. Après les élections, les fonds non utilisés sont reportés sur la prochaine campagne du parti - élections législatives, municipales ou référendum - ou utilisées pour les activités politiques régulières visant à s'assurer de futurs suffrages. Le maintien d'une caisse de campagne entre les élections est tout à fait acceptable. Les candidats déjà bien connus seront peut-être inutilement favorisés si leurs dépenses sont remboursées proportionnellement au nombre de suffrages exprimés en leur faveur. L'article 84.6 doit donc être modifié.

102. L'article 83 stipule que l'organisateur d'une campagne électorale peut dépenser au maximum 15 denars par électeur inscrit dans la circonscription où il présente une liste de candidats. Cet article ne précise pas les modalités d'application de cette disposition lorsque la campagne est diffusée à la télévision, à la radio et dans d'autres médias

⁵² *Id.*, article 9 (1).

⁵³ *Id.*, article 153.

⁵⁴ *Id.*, article 70.

nationaux. Ce problème se pose tout particulièrement pour les élections locales et les rapports financiers présentés aux commissions électorales municipales (article 84-5).

103. Par ailleurs, il n'est pas judicieux de rembourser les dépenses en fonction du nombre de suffrages obtenus par un candidat⁵⁵. On connaît les aléas du soutien exprimé par les électeurs, et on ne peut pas demander aux candidats d'évaluer correctement leur popularité, qui évolue selon les circonstances. La plupart des pays découragent les candidatures posées à la légère en demandant le paiement d'une caution, remboursée à l'obtention d'un minimum de voix (par exemple 5 % du quota, dans un système de représentation proportionnelle). Il ne semble pas nécessaire d'accumuler les avantages pour les candidats déjà bien connus et qui selon le projet de code recevraient le remboursement maximal. Il n'est pas dans l'intérêt de la démocratie de décourager les candidatures.

104. Aux termes de l'article 85-4, le remboursement des dépenses électorales est déterminé par une décision du parlement, du conseil municipal ou de la municipalité de Skopje. Parallèlement, l'article 85-1 définit précisément les conditions et les montants du remboursement. L'intervention du parlement, etc. semble donc contradictoire, ou du moins inutile, puisqu'il ne pourrait prendre d'autre décision que de rembourser les organisateurs dont la campagne a été couronnée de succès, dans les proportions prévues par la loi.

7. Droit de faire campagne, durée de la campagne

105. Le projet de code prévoit l'organisation d'élections législatives tous les quatre ans, généralement dans les quatre-vingt-dix derniers jours du mandat du parlement sortant⁵⁶. Par le passé, des efforts avaient été déployés pour déterminer la date précise des élections législatives. Il est heureux qu'il soit désormais reconnu que ces efforts ne pouvaient aboutir par voie constitutionnelle.

106. L'article 15-2 ne précise pas le délai requis entre l'annonce des élections et le jour du scrutin. Il est évident que l'article 11-4 n'est pas applicable.

107. L'annonce des élections par voie législative n'est pas une pratique courante⁵⁷. Dans beaucoup de pays, la date est fixée par un communiqué du chef de l'Etat. En tant que gardien de la Constitution, le Président de la République serait mieux placé pour contrôler toute tentative d'abus par les partis politiques. En outre, la notification au ministère de la Justice ne semble pas justifiée. Une commission électorale indépendante est normalement chargée de l'organisation des élections, sans intervention des ministres, pour qui les résultats présentent un intérêt.

108. L'article 72-1 accorde aux candidats le droit d'entamer immédiatement une procédure en justice en vue de la protection de leurs droits, si ceux-ci ont été enfreints au

⁵⁵ *Id.*, article 85.

⁵⁶ *Id.*, article 14.

⁵⁷ *Id.*, article 11.

cours de la campagne. Il faudrait préciser si les infractions comprennent les campagnes négatives visant à discréditer les concurrents.

109. Il faudrait préciser que la durée minimum de la campagne est de vingt jours⁵⁸, et ajouter qu'il s'agit de la période électorale « officielle » aux fins de certaines dispositions. La plupart des campagnes électorales, au sens large, durent beaucoup plus longtemps, parfois l'intégralité du mandat.

8. Rassemblements

110. Aux termes de l'article 79-2, l'organisateur d'un meeting électoral est responsable du maintien de l'ordre au cours de cette manifestation. Cette disposition limite la liberté de réunion. Il peut en effet s'avérer difficile de tenir à l'écart les personnes mal intentionnées. C'est donc principalement à la police qu'il incombe de veiller à ce que les rassemblements politiques se déroulent dans le calme.

9. Formation des responsables électoraux

111. Le projet de code rend la possession d'un certificat de formation de la CEN obligatoire pour pouvoir siéger dans un organe électoral⁵⁹. S'il est tout à fait positif d'imposer une formation, il faudrait préciser qu'elle est fournie à tous les responsables après leur nomination, et non pas qu'ils doivent en justifier pour pouvoir être nommés.

10. Collecte de signatures

112. La nomination d'un candidat à l'élection présidentielle doit être soutenue par au moins 10 000 électeurs inscrits, ou trente membres du parlement⁶⁰. Pour les autres types d'élections, les organisations autres que des partis politiques souhaitant présenter des candidats doivent réunir un certain nombre de signatures d'électeurs inscrits⁶¹. Ce nombre dépend de la taille de la circonscription concernée.

113. La collecte de 10 000 signatures est une opération lourde qui ne se justifie pas réellement. Il est difficile de vérifier correctement une liste de cette ampleur avant de la soumettre. Un candidat devrait pour cela disposer d'une organisation solide. Or, un bon candidat à la présidence pourrait bénéficier d'un large soutien populaire, mais pas d'une structure capable de procéder à de telles vérifications. Une campagne présidentielle exige un effort considérable de la part des candidats. Cela, ajouté à l'humiliation possible de n'obtenir que très peu de voix, devrait suffire à dissuader les candidats de se présenter s'ils n'ont aucune chance de succès. Il faudrait simplifier et ne garder que trois catégories pour le nombre de signatures requises dans les différentes municipalités, afin d'éviter les controverses portant sur les habitants et les critères. On ne peut éliminer complètement les candidatures n'ayant que très peu de chances de succès : elles font partie du processus

⁵⁸ *Id.*, article 73.

⁵⁹ *Id.*, article 17 (1).

⁶⁰ *Id.*, article 58.

⁶¹ *Id.*, articles 60-61.

démocratique. Il arrive d'ailleurs que des signatures soient recueillies en faveur de candidats inadaptés mais représentant une certaine idée ou conception des choses, par principe.

114. La collecte de signatures valables fait l'objet d'un contrôle relativement strict, dans les bureaux de l'organe de l'Etat chargé de tenir à jour la liste électorale⁶². Cependant, en l'absence de normes clairement définies, il est très difficile pour la commission électorale compétente de se prononcer sur la validité d'une liste, d'elle-même, ou, en réponse à des réclamations.

115. Aux termes des articles 62 et 63, les listes de candidats contiennent entre autres des informations sur le domicile des candidats, leur métier et leur poste. Il faudrait préciser si ces informations ont des conséquences légales. Si un candidat occupe un autre poste ou réside ailleurs, la liste pourrait probablement être acceptée quand même par la commission électorale. Dans certains pays, ces informations ne sont prises en compte qu'à titre non officiel.

116. D'après l'article 62-2, lorsqu'une liste est déposée par un groupe d'électeurs, la collecte des signatures doit être terminée le trentième jour suivant l'annonce des élections. Or l'article 65-2 prévoit une autre date limite pour le dépôt des listes. La collecte de signatures prend du temps et la date limite pourrait être la même que pour le dépôt des listes de candidats, sans problème pour les organes compétents.

11. Sexe des candidats

117. Les deux versions proposées pour l'article 63-5 prévoient un système de quotas par sexe. Il demeure ainsi nécessaire que les listes pour le Parlement et les conseils municipaux (y compris celui de Skopje) comprennent au moins 30 % de candidats de chaque sexe.

118. Cet article ajoute l'obligation d'appliquer ce quota pour la partie inférieure et la partie supérieure de la liste⁶³. Une autre possibilité consisterait à exiger que sur trois candidats successifs de la liste, chaque sexe soit représenté au moins une fois.

119. Cependant, en l'absence de disposition claire concernant la longueur des listes dans le projet de code, les garanties de l'article 63-5 pourraient s'avérer inefficaces pour une liste extrêmement longue (comprenant plus de candidats que de sièges à pourvoir).

12. Sexe des responsables électoraux

120. Le projet de code prévoit que les organes électoraux soient composés au minimum de 30 % de membres de chaque sexe⁶⁴. Bien que cette disposition risque d'être difficile à mettre en œuvre dans certaines parties du pays, elle est très positive, car il a été remarqué

⁶² *Id.*, article 62 (1).

⁶³ *Id.*, article 63 (5).

⁶⁴ *Id.*, article 20 (1).

de façon informelle que les conseils électoraux comprenant des femmes sont mieux notés par les observateurs. En revanche, la formulation imprécise de cette disposition ne permet pas de savoir si la règle des 30 % concerne chaque organe électoral, ou l'ensemble des organes électoraux.

13. Inscription de groupes d'électeurs

121. Un article exige que les déposants de listes remplissent un formulaire spécial et joignent un certificat d'inscription délivré par le tribunal compétent⁶⁵. Cette disposition semble concerner les listes de candidats indépendantes, c'est-à-dire déposées par des groupes d'électeurs. Il est donc préoccupant que ces groupes soient tenus de s'inscrire sur le plan civil en plus de l'inscription électorale avant le processus de nomination.

14. Enregistrement des objections

122. A plusieurs reprises, le projet de code, qui prévoit la possibilité pour les représentants de déposants de listes de formuler des objections, prévoit aussi la possibilité de les faire enregistrer dans un bref délai (cinq heures) auprès de l'organe électoral supérieur⁶⁶. C'est une disposition positive, qui répond aux allégations selon lesquelles, au cours d'élections précédentes, des représentants de partis n'avaient pas eu le droit de faire enregistrer leurs objections, en particulier dans les bureaux de vote. En revanche, les recours devraient pouvoir être examinés même en l'absence d'une mention dans le procès-verbal.

15. Fermeture précoce des bureaux de vote

123. Une disposition permet aux conseils électoraux de fermer un bureau de vote en avance, si tous les électeurs inscrits sur l'extrait de la liste électorale ont voté⁶⁷. Il est compréhensible que certains conseils, en particulier dans les petits villages, puissent terminer leur travail en avance. Mais à moins que l'application de cette disposition ne fasse l'objet d'un contrôle strict, des irrégularités risquent fort de se produire.

124. Tout d'abord, la plupart des extraits de la liste contiennent probablement les noms d'électeurs résidant à l'étranger, et il est peu probable que tous les électeurs inscrits dans un bureau de vote se présentent. En outre, en particulier dans les zones où l'orientation politique est relativement uniforme, ou en l'absence de représentants d'autres partis, les conseils électoraux pourraient être incités à pointer des noms supplémentaires sur la liste et à ajouter des bulletins dans l'urne.

125. Si cette disposition est retenue, il faudrait préciser qu'un conseil électoral ne peut fermer un bureau en avance qu'après avoir contacté la commission électorale municipale

⁶⁵ *Id.*, article 64 (1).

⁶⁶ *Id.*, articles 100 (4)-(5), 105, 117 (5)-(6) (objections concernant le travail des conseils électoraux), 126 (5)-(6) (objections concernant d'autres commissions électorales). (Les dispositions citées concernant le travail des conseils électoraux semblent légèrement redondantes).

⁶⁷ *Id.*, article 101 (3).

et obtenu l'accord de celle-ci. Pour prendre sa décision, la commission électorale municipale devra consulter non seulement le président du conseil électoral, mais aussi les autres membres du conseil et toute autre personne présente habilitée (représentants de partis et observateurs).

16. Maintien de l'ordre et sécurité

126. Au cours des récents scrutins, les conditions de maintien de l'ordre et de sécurité, en particulier dans les bureaux de vote, se sont régulièrement améliorées. Les articles du projet de code à ce sujet⁶⁸ témoignent de ces progrès, et semblent avoir intégré de bons principes concernant la localisation et le comportement de la police et d'autres forces de sécurité à l'abord des bureaux.

127. Malheureusement, il n'y a toujours aucune interdiction expresse aux personnes non habilitées d'entrer ou de demeurer dans les bureaux de vote. La seule disposition pertinente concerne les cas où le conseil électoral demande à la police de faire sortir de telles personnes⁶⁹.

17. Méthode de vote et validité des bulletins

128. Le projet de code ne modifie pas la méthode de vote prévue par la législation existante, qui consiste à entourer le nombre ordinal correspondant à la liste ou au candidat choisi⁷⁰. Cette méthode peut prêter à confusion pour les électeurs illettrés, ainsi que pour d'autres électeurs faute d'instructions figurant sur le bulletin dans leur langue. Certes, les candidats pourraient organiser des activités d'information et de sensibilisation à cet égard, mais beaucoup d'électeurs risqueraient de ne pas y avoir accès, et certains pourraient avoir du mal à reconnaître les chiffres et à les entourer.

129. Heureusement, le projet de code reprend une disposition existante révisée (de la loi relative aux élections législatives)⁷¹. Cette disposition pose problème, car ses trois paragraphes semblent contradictoires. Néanmoins, elle vise à énoncer la validité des bulletins – outre ceux remplis correctement (en entourant un nombre ordinal) – sur lesquels l'intention de l'électeur est claire. Les bulletins portant deux indications différentes, correspondant à des listes ou des candidats différents, ne sont pas valides.

130. Il est certes urgent de définir une procédure permettant de garantir le droit de vote, son libre exercice et son caractère secret⁷², mais il ne suffit en aucun cas de stipuler qu'il s'agit d'une procédure urgente : il est indispensable de légiférer sur ce point au moment de la rédaction de la législation électorale, et de préférence dans le cadre de cette législation.

⁶⁸ *Id.*, articles 102-104.

⁶⁹ *Id.*, article 103 (7).

⁷⁰ *Id.*, article 110.

⁷¹ *Id.*, article 115.

⁷² *Id.*, article 148-1.

131. Aux termes de l'article 2-2, nul n'a le droit d'interroger un électeur sur la façon dont il a voté. Les sondages effectués le jour des élections sont réglementés par l'article 76-3 ; les sondages à la sortie des urnes sont toutefois une pratique courante dans les pays démocratiques. Plutôt que d'interdire à quiconque de poser des questions sur le vote, il est possible de protéger le secret du vote par des sanctions en cas de violation. C'est l'objet de l'article 168.

18. Conciliation des bulletins de vote

132. Malheureusement, l'article concernant la procédure de dépouillement ne prévoit pas de conciliation préalable des bulletins. En d'autres termes, le nombre de bulletins dans l'urne n'est pas comparé avant toute chose au nombre d'électeurs qui ont voté (et donc au nombre de bulletins distribués), d'après l'extrait de la liste électorale du bureau de vote.

133. Cette procédure incomplète est propice à l'introduction frauduleuse de bulletins lors du dépouillement. Les membres des conseils électoraux pourraient en outre être tentés de « gonfler » le nombre de votants (de bulletins distribués), pour qu'il corresponde au nombre de bulletins dans l'urne. Dans le pire des cas, l'absence de conciliation complique la détection du bourrage des urnes.

134. Même lorsqu'une conciliation est nécessaire, elle n'est parfois pas effectuée par les responsables électoraux, fatigués ou impatients de connaître les résultats. C'est pourtant une étape extrêmement importante, pour les raisons mentionnées plus haut, et il faudrait en faire une obligation légale.

19. Annulation des élections

135. L'article 152 détaille les situations dans lesquelles les résultats des élections doivent être annulés. L'existence de dispositions claires en la matière a l'avantage de supprimer toute ambiguïté. En revanche, certaines situations pourraient survenir que la loi électorale n'a pu prévoir. C'est pourquoi, les conseils électoraux compétents devraient avoir une certaine marge de manœuvre pour décider l'annulation du scrutin dans d'autres situations, en cas d'irrégularités (par exemple infractions pendant la campagne ou listes électorales erronées).

20. Participation minimale

136. Une participation minimale (nombre minimum d'électeurs ayant voté) est requise dans plusieurs cas, y compris les élections présidentielles, les élections municipales (premier tour uniquement) et les référendums nationaux. Si ce nombre n'est pas atteint, de nouvelles élections sont organisées, sans toutefois aucune garantie de succès. La loi rend donc possible un cycle interminable de scrutins non valides (sauf pour les élections municipales) et incite aux pratiques frauduleuses.

137. Pour éviter un tel scénario aux élections présidentielles, il faudrait retirer de la législation – y compris de la Constitution – l'obligation d'organiser de nouvelles

élections si la participation minimale de 50%+1 n'est pas atteinte. Un dispositif, semblable à celui des élections municipales pourrait par exemple être adopté.

138. Le projet de code ne prévoit pas de participation minimale pour le deuxième tour des élections municipales⁷³, mais précise tout de même que si aucun candidat n'est élu maire au deuxième tour « pour une raison quelconque » (à préciser de manière exhaustive), le gouvernement macédonien désigne un commissaire pour agir en qualité de maire⁷⁴.

21. Observation des élections

139. L'un des chapitres du projet de code porte sur les observateurs nationaux et internationaux, qui stipule clairement que les associations nationales et internationales travaillant dans les domaines de la démocratie et des droits de l'homme, les organisations internationales et les représentants de pays étrangers, ont la possibilité d'observer les élections⁷⁵. Les personnes dûment autorisées peuvent observer « l'ensemble du processus électoral », mais les activités qui leur sont permises ne sont pas détaillées, pas plus que les motifs de limitation⁷⁶.

140. La procédure d'observation des élections est déterminée par la CEN⁷⁷, qui dans le cadre de ses compétences générales est également chargée d'adopter un code d'observation des élections « conforme aux normes internationales en la matière⁷⁸ ». Il faut espérer que la CEN, une fois établie comme organe permanent, précisera davantage les règles et procédures applicables aux missions d'observation, afin de leur garantir un accès maximal au processus électoral.

22. Circonscriptions électorales législatives

141. Le projet de code porte abrogation de la loi relative aux circonscriptions électorales⁷⁹, qui est le fondement des circonscriptions utilisées aux dernières élections législatives de 2002. Il la remplace par un chapitre⁸⁰ comprenant une description complète des six circonscriptions par commune (tout ou partie) et numéro de bureau de vote⁸¹. Dans un autre chapitre, le projet de code inclue également une norme pour le découpage : le nombre d'électeurs d'une circonscription ne peut s'écarter que de 3 % - en plus ou en moins - de la moyenne des circonscriptions⁸².

142. L'inclusion du découpage des circonscriptions législatives dans un article du projet de code paraît problématique. En effet, la délimitation par numéro de bureau de vote

⁷³ *Id.*, article 134.

⁷⁴ *Id.*, article 135.

⁷⁵ *Id.*, Chapitre XI (articles 162-163).

⁷⁶ *Id.*, article 163 (1).

⁷⁷ *Id.*, article 162 (2).

⁷⁸ *Id.*, article 28 (2.15).

⁷⁹ *Id.*, article 182.

⁸⁰ *Id.*, Chapitre XII (Articles 163-167).

⁸¹ *Id.*, article 165.

⁸² *Id.*, article 3 (2).

pourrait être modifiée pour de futures élections, par décision législative (*ex.* : redécoupage des circonscriptions) ou administrative (*ex.* : nouvelle répartition des bureaux de vote). En outre, le nombre relatif d'électeurs inscrits dans chaque circonscription pourrait évoluer avec les améliorations de la liste électorale.

143. Dans ces différentes situations, la nouvelle délimitation des circonscriptions risquerait de n'être plus conforme à la disposition autorisant un écart de 3 %. Un conflit insoluble se poserait alors entre deux articles du projet de code.

144. Il serait donc préférable d'aborder autrement la création des circonscriptions législatives : soit en définissant les circonscriptions dans une loi distincte, comme c'est le cas actuellement, soit en joignant le découpage par bureaux de vote au projet de code sous forme d'annexe. Il serait ainsi clair que la délimitation est soumise aux principes généraux concernant la création des circonscriptions législatives.

145. Il convient de mentionner une autre difficulté à cet égard : suite au redécoupage territorial des communes en application de la loi relative à l'autonomie locale, plusieurs communes se trouveraient à cheval sur deux circonscriptions législatives. Cela pourrait compliquer le travail de certaines commissions électorales municipales pendant les élections législatives, car elles seraient obligées de travailler avec plus d'une CER.

23. Deuxième tour, élections anticipées

146. La campagne n'est pas réglementée pour le deuxième tour (élections du Président de la République ou du maire). L'article 73-1 dispose que la campagne électorale commence vingt jours avant les élections et prend fin 24 heures avant le début du scrutin. Des délais pourraient être définis plus précisément pour le deuxième tour, si la campagne est autorisée à ce stade. L'interdiction de toute campagne après le premier tour constituerait une ingérence disproportionnée à l'égard de la liberté d'expression. Aux termes de l'article 159-2, les élections municipales anticipées ne sont pas organisées s'il reste moins de six mois avant les élections normalement prévues. Il serait préférable de ne pas laisser le poste de maire vacant pour une période aussi longue, car certaines tâches associées à cette fonction doivent être remplies de façon quotidienne. Une solution consisterait à élire le maire sans délai, mais en prolongeant son mandat, sans organiser d'élections à la date normalement prévue.

VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

A. CONCLUSIONS

147. Le projet de code électoral, conformément aux recommandations d'observateurs internationaux et notamment des MOE de l'OSCE/BIDDH, établit un cadre législatif unitaire mieux intégré pour l'administration de la plupart des élections (les référendums continuent de faire l'objet d'une législation distincte).

148. Le projet de code apporte de nombreuses améliorations aux dispositions figurant actuellement dans les principales lois électorales, y compris celles relatives aux élections législatives, présidentielles et locales. Par ailleurs, d'autres lois dans ce domaine, comme celles concernant la liste électorale et les circonscriptions (pour les élections législatives) ont été incorporées sous une forme révisée dans le projet de code.

149. Il convient de noter que le projet de code stipule clairement que la Commission électorale nationale (CEN) et les autres commissions électorales sont tenues de superviser le travail des organes électoraux subordonnés, ce qui devrait les inciter à intervenir davantage en amont des irrégularités. Elles seraient habilitées à révoquer des responsables électoraux subordonnés, mais ne pourraient prendre aucune autre mesure disciplinaire. Reste à savoir si la CEN tirerait parti de ces compétences de contrôle pour trouver des solutions constructives aux problèmes d'organisation des élections, ou si elle continuerait de les résoudre essentiellement en répondant aux demandes d'annulation des résultats et d'organisation de nouveaux scrutins.

150. Parmi les autres aspects importants du projet de code, on peut mentionner la composition des commissions électorales et la nomination de leurs membres, l'usage de langues minoritaires dans le système électoral, la réglementation de la campagne électorale, et la responsabilité de la tenue à jour de la liste électorale. De nombreux autres points sont abordés, dans l'analyse ci-dessus et/ou dans les recommandations ci-dessous.

B. RECOMMANDATIONS

151. Les recommandations suivantes correspondent aux principaux aspects mis en évidence plus haut, ainsi qu'à d'autres points importants (pour lesquels des recommandations ont été incluses au fil du texte).

1. Composition, structure et fonctionnement des organes électoraux

- Les deux possibilités pour la nomination du président de la CEN (nomination par le Président soumise à l'accord du parlement exprimé à la majorité des deux tiers, ou nomination par les membres professionnels de la CEN) sont conformes aux pratiques internationales. Si la deuxième approche est retenue, une élection serait préférable à un tirage au sort.
- Il faudrait déterminer si les commissions électorales régionales travaillent de façon régulière, ou ne sont constituées que pour les élections législatives, et modifier en conséquence les articles du projet de code relatifs à leurs responsabilités.
- Les nouvelles nominations dans les organes électoraux, conformes au projet de code, pourraient être échelonnées afin d'instaurer un système de rotation régulière, pour ce premier renouvellement et à l'avenir. Les membres des organes électoraux ne devraient pouvoir être révoqués avant la fin de leur mandat que pour motif valable établi au cours d'une procédure appropriée.

- Il faudrait envisager d'attribuer les sièges dans les commissions régionales et municipales en fonction des partis ayant obtenu le plus de suffrages dans la circonscription législative concernée ou aux élections municipales, plutôt que par nomination par les principaux partis de la majorité et de l'opposition au parlement.
- Il faudrait envisager d'exiger que les commissions électorales, et en particulier la CEN, soient tenues de traiter toutes leurs affaires au cours de réunions ouvertes aux déposants de listes et au public (représenté par des observateurs nationaux accrédités et par des journalistes).

2. Compétences de contrôle des commissions électorales

- Les commissions électorales, et en particulier la CEN, devraient être habilitées à prendre des sanctions administratives à l'encontre des responsables électoraux subordonnés dont la responsabilité dans des irrégularités ou des illégalités est avérée : suppression et confiscation des salaires et remboursements de frais, amendes et autres sanctions administratives, ainsi qu'exclusion de toute participation future à des organes électoraux.

3. Questions linguistiques

- Les dispositions du projet de code concernant les langues utilisées pour les organes électoraux, les bulletins, les formulaires et le matériel électoral en général, devraient être complétées afin de prendre en compte toutes les difficultés survenues lors de scrutins passés.
- Des supports d'information et de sensibilisation en quantité suffisante devraient être mis à disposition dans toutes les langues des minorités reconnues par la Constitution ; des formulaires en langue minoritaire devraient être fournis aux organes électoraux des municipalités dont la population comprend au moins 20 % de membres d'une minorité.
- Il conviendrait d'élargir les dispositions du projet de code concernant l'usage des langues minoritaires pour les élections municipales, afin qu'elles s'appliquent à toutes les élections se déroulant dans de telles municipalités.
- Le projet de code devrait exiger des autorités compétentes qu'elles inscrivent les électeurs membres de minorités, et en particulier de minorités représentant plus de 20 % de la population totale, en macédonien ainsi que dans leur propre langue.

4. Liste électorale

- L'obligation pour chaque membre de la CEN de signer personnellement tous les extraits de la liste électorale destinés aux bureaux de vote devrait être supprimée.

Il faudrait mettre en place d'autres modalités d'authentification des extraits de la liste par la CEN.

- Il faudrait envisager de fournir aux électeurs bénéficiant du vote spécial (actuellement les membres de l'armée et des forces de sécurité, et les personnes en détention) les bulletins correspondant à leur propre circonscription, pour les élections législatives et si possible municipales.
- Il conviendrait de rétablir le régime de vote spécial pour les électeurs résidant dans d'autres installations particulières (comme les centres de soins de santé), plutôt que d'avoir recours au vote mobile. Si le vote mobile est toutefois conservé pour les personnes malades ou handicapées demeurant dans de telles installations, alors les demandes en ce sens devraient être facilitées et non pas découragées.

5. Réglementation par la CEN

- Il faudrait envisager d'autoriser la CEN à réglementer l'ensemble du processus électoral, et notamment les secteurs liés à la campagne qui relèvent actuellement d'autres organes, y compris le parlement, le conseil de surveillance de l'audiovisuel, les tribunaux de première instance et le bureau national d'audit. Les secteurs concernés sont notamment les règles concernant les médias et la radiodiffusion, les infractions et les rapports financiers.

6. Recours

- La CEN devrait avoir la possibilité d'adopter des solutions plus flexibles que celles prévues dans le principal article pertinent (annulation des résultats et organisation de nouvelles élections) pour répondre aux recours déposés à l'encontre de l'administration électorale.

7. Administration électorale permanente

- Pour que les activités permanentes de la CEN soient efficaces, la Commission devrait recevoir un financement annuel suffisant provenant du budget de l'Etat ; elle devrait en outre avoir les moyens de recruter et de conserver un personnel professionnel spécialisé dans les questions électorales, et de lui offrir des perspectives de carrière propres à encourager la loyauté ; elle devrait être dotée d'un service professionnel autonome.
- Le rôle de la CEN dans le cadre d'une administration permanente serait par ailleurs renforcé si elle disposait de compétences plus larges, lui permettant de réglementer tous les aspects de la procédure électorale, y compris ceux en dehors du système électoral à proprement parler.

8. Collecte de signatures

- Le dépôt et la vérification des listes de signatures à l'appui des candidatures devraient être soumis à un ensemble de règles, applicables par les déposants ou par l'administration électorale. Le nombre de signatures déposées devrait être limité, et les commissions électorales compétentes devraient se prononcer sur la validité des listes selon une procédure établie. En outre, il devrait être possible de contester les listes pour fraude ou autres motifs.

9. Fonctionnement des bureaux de vote

- Il faudrait ajouter au projet de code une disposition sans ambiguïté concernant les personnes autorisées à pénétrer et à demeurer dans les bureaux de vote, et exigeant l'exclusion de toute autre personne.
- Les conseils électoraux ne devraient pas avoir le droit de fermer les bureaux de vote en avance, ou alors uniquement après accord préalable de la commission électorale municipale compétente. Pour prendre sa décision, la commission électorale municipale devra consulter tous les membres du conseil électoral ainsi que toute autre personne présente habilitée.

10. Conciliation des bulletins de vote

- Les dispositions relatives au dépouillement du scrutin devraient être complétées par une obligation explicite pour les conseils électoraux de comparer avant toute chose le nombre de bulletins dans l'urne et le nombre d'électeurs ayant reçu des bulletins.

11. Participation minimale

- Il faudrait s'efforcer de supprimer de la législation l'obligation d'organiser de nouvelles élections en cas de participation insuffisante, afin d'éviter une succession interminable de scrutins non valides et des pratiques frauduleuses. S'il est jugé qu'une participation minimale renforce la crédibilité des résultats, elle pourrait être maintenue pour le premier tour.

12. Circonscriptions électorales législatives

- La délimitation des six circonscriptions législatives ne devrait pas figurer dans un article du code électoral. Elle pourrait en revanche être incluse sous forme d'annexe, ou faire l'objet d'une législation distincte.