



Strasbourg, 17 octobre 2011

Avis n°640 / 2011

CDL-AD(2011)027

Or. angl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)
ET
BUREAU DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET DES DROITS DE L'HOMME
(OSCE/BIDDH)

AVIS CONJOINT

SUR

LE CODE ÉLECTORAL RÉVISÉ

DE « L'EX-RÉPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACÉDOINE »

**Adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 38^e réunion
(Venise, 13 octobre 2011)
et par la Commission de Venise
lors de sa 88^e session plénière
(Venise, 14-15 octobre 2011)**

sur la base des observations de

**M. Oliver KASK (membre, Estonie)
Mme Maria Teresa MAURO (experte, Italie)
M. Kåre VOLLAN (expert, Norvège)
M. Donald BISSON (expert, OSCE/BIDDH)**

Table des matières

I.	Introduction	3
A.	Mandat.....	3
B.	Documents de référence.....	3
II.	Résumé.....	4
III.	Observations spécifiques relatives au Code électoral.....	5
A.	Droit de vote	5
B.	Droit d'éligibilité.....	6
C.	Listes électorales.....	7
Citoyens âgés de 18 ans ou plus le jour du scrutin.....	7	
Vote au sein de l'armée.....	7	
Protection des données.....	7	
D.	Vote depuis l'étranger.....	7
Le système électoral	8	
Droit de vote.....	8	
Droit d'éligibilité	9	
Listes électorales à l'étranger	9	
Dispositions relatives au vote depuis l'étranger	10	
Procédures de recours déposées depuis l'étranger.....	10	
E.	Administration électorale.....	10
F.	La campagne	11
G.	Financement de la campagne	13
H.	Médias.....	14
I.	Voies de recours	15
J.	Expiration du mandat et élections complémentaires des parlementaires.....	17
K.	Procédure de vote	17
L.	Compilation des résultats	17
M.	Proclamation des résultats	18
N.	L'obligation de participation électorale aux élections présidentielles	18
O.	Observation des élections	19
Personnes habilitées, accréditation et compte rendu.....	19	
Représentants des déposants.....	20	
IV.	Conclusions.....	20

I. Introduction

A. Mandat

1. Le 15 décembre 2010, le ministère de la Justice de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » a demandé au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) d'élaborer un avis sur les amendements au Code électoral (ci-après le « Code »). Au moment de cette demande, le Code n'était encore qu'un projet de loi. Comme le ministère de la Justice souhaitait obtenir une réponse rapidement, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise avaient au départ, le 11 janvier 2011, préparé un ensemble d'observations informelles.

2. Le 5 et le 13 avril 2011, le Parlement de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » a adopté une version modifiée du Code ([CDL-REF\(2011\)039](#)). L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise se sont réunis pour rédiger un avis conjoint sur le Code adopté, à partir de la première série de commentaires informels relatifs au projet de Code.

3. Le Code a été modifié deux mois avant les élections législatives du 5 Juin 2011. Bien que les modifications soient le fruit d'un processus consultatif auquel ont participé les représentants du gouvernement, du Parlement et de la société civile, ainsi que la Mission de l'OSCE à Skopje, les partis politiques n'ont pas tous participé au processus de rédaction¹ de ce texte. Les modifications apportées au Code ont été adoptées à une courte majorité (68 des 120 députés)², tous les partis d'opposition ayant boycotté le vote du texte. La modification du cadre juridique à une date aussi proche d'une élection n'est pas conforme aux bons usages en matière électorale³.

4. Le présent avis conjoint se fonde sur une traduction anglaise non officielle du Code, sans possibilités d'éclaircissements supplémentaires. Il convient de noter que tout examen juridique effectué sur la base de textes de loi traduits peut présenter des problèmes d'interprétation dus à la traduction.

5. Le présent avis a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 38^e réunion (Venise, 13 octobre 2011) et par la Commission de Venise lors de sa 88^e session plénière (Venise, 14-15 octobre 2011).

B. Documents de référence

6. Le Code a été révisé pour être mis en conformité avec les normes et les bonnes pratiques internationales. Le présent avis conjoint doit être lu en association avec les documents suivants :

- Code électoral, traduction non officielle de la version remaniée et unifiée, telle que modifiée les 5 et 13 avril 2011 (Journal officiel n° 44/2011 et 51/2011 ; [CDL-REF\(2011\)039](#)).
- Code électoral, traduction non officielle de la version remaniée et unifiée de la loi, telle que publiée au Journal officiel n° 40/2006, 136/2008, 148/2008 et 155/2008 ([CDL\(2009\)006](#)).

¹ Voir le paragraphe 18.1 du Document de Moscou de 1991, qui impose l'obligation « d'adopter une législation découlant d'un processus public qui reflète la volonté des citoyens » ; www.osce.org/odihr/elections/14310.

² Les amendements au Code électoral ont été adoptés le 5 avril 2011 par 68 des 120 membres du Parlement, avec des modifications adoptées le 3 avril par 63 des 120 parlementaires.

³ Voir le Code de bonne conduite en matière électorale, Lignes directrices et rapport explicatif, de la Commission de Venise (18-19 octobre 2002; [CDL-AD\(2002\)023rev](#)), II 2. b: « Les éléments fondamentaux du droit électoral [...] ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection ».

- Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (29 juin 1990).
- Document de la réunion de Moscou de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (3 octobre 1991)
- Code de bonne conduite en matière électorale : Lignes directrices et rapport explicatif, adopté par la Commission de Venise lors de sa 52^e session (18-19 octobre 2002 ; [CDL-AD\(2002\)023rev](#)).
- Avis conjoint sur le Code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », tel que révisé le 29 octobre 2008 par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH (5 août 2009 ; [CDL-AD\(2009\)032](#)).
- Avis sur le Code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH (15 décembre 2008 ; [CDL-AD\(2008\)036](#)).
- Avis conjoint sur le Code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH (21 mars 2007 ; [CDL-AD\(2007\)012](#)).
- Avis conjoint sur le code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH (10 juillet 2006 ; [CDL-AD\(2006\)022](#)).
- Rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives anticipées du 5 juin 2011⁴.
- Rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections présidentielles et municipales des 22 mars et 5 avril 2009.
- Rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives anticipées du 1^{er} juin 2008.

II. Résumé

7. Le Code tel que modifié cherche véritablement à tenir compte de plusieurs recommandations antérieures et questions soulevées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH. Cette nouvelle version représente une amélioration par rapport à l'ancien code.

8. Les modifications bénéfiques apportées au Code qui devraient améliorer l'administration des élections sont notamment les suivantes :

- Les dispositions relatives au droit de vote et au droit d'éligibilité, qui ont été clarifiées.
- La Commission électorale nationale est tenue d'élaborer un règlement qui précise la procédure de nomination et de révocation des membres des commissions électorales de niveau inférieur et des commissions électorales du bureau de vote.
- Les articles relatifs aux médias ont été avantageusement modifiés et remaniés. Ils renforcent à présent les dispositions applicables aux médias, comblent les lacunes et suppriment toute ambiguïté.
- Le dépôt d'un état financier provisoire de la campagne est désormais obligatoire.
- Les états financiers des candidats seront publiés sur les sites web de la Cour des comptes et de la Commission nationale pour la prévention de la corruption, ainsi que de la Commission électorale nationale.
- Les dispositions applicables aux campagnes électorales ont été remaniées et sont à présent plus cohérentes.
- Le texte précise que même si un bureau de vote est autorisé à fermer une fois que tous les électeurs inscrits sur la liste ont voté, le décompte des voix ne doit pas débiter avant la fermeture de l'ensemble des bureaux de vote, c'est-à-dire à 19 heures.
- Plusieurs articles ont été modifiés afin que le nombre des électeurs malades et invalides, qui ont voté, soit comptabilisé dans les procès-verbaux des résultats.
- Le nombre d'électeurs ayant voté sera déterminé en fonction des signatures apposées sur les listes électorales et consigné dans le procès-verbal avant l'ouverture de l'urne.

⁴ Les rapports de l'OSCE/BIDDH sur les précédentes élections dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » sont disponibles sur : <http://www.osce.org/odihr/elections/fyrom>.

- Les dispositions pénales et les dispositions relatives aux infractions ont été remaniées et clarifiées ; elles englobent à présent plusieurs nouvelles infractions, généralement liées aux activités des médias.
- Les membres de l'armée doivent désormais voter sur leur lieu de résidence permanente ou dans le bureau de vote officiel du lieu où ils sont affectés, au lieu de voter sur les lieux de leur affectation militaire.

9. Un certain nombre de précédentes recommandations n'ont toutefois pas été prises en compte, bien que les articles concernés aient été récemment modifiés. Ces points sont notamment les suivants :

- Le Code ne précise pas les motifs de révocation d'un membre de commission électorale de niveau inférieur ou de commission électorale de bureau de vote.
- Les commissions électorales de bureau de vote ne sont pas tenues de procéder à une réconciliation des chiffres consignés dans les procès-verbaux si, par exemple, le nombre de bulletins dans l'urne ne correspond pas au nombre d'électeurs ayant voté d'après les listes électorales.
- La Commission électorale nationale ou les commissions électorales municipales ne sont pas tenues de publier la répartition des résultats par bureau de vote.
- Le Code pourrait être interprété comme une restriction des activités politiques habituelles exercées avant le début de la campagne officielle.
- L'interdiction du dépôt d'un recours par voie postale ne se justifie pas.
- Les juridictions compétentes disposent d'un délai trop court pour examiner les recours dont elles ont été saisies et statuer à leur propos.
- L'attribution des mandats dans les circonscriptions électorales à l'étranger est susceptible de porter atteinte de manière disproportionnée à l'égalité du suffrage.
- La mise en place d'un système électoral pour le vote depuis l'étranger différent de celui appliqué dans le pays ne semble pas justifiée.
- La différence des seuils applicables aux dons de campagne effectués par les personnes physiques et les personnes morales est discriminatoire et accorde aux grandes entités un avantage injuste.
- Le seuil de 50 pour cent des électeurs inscrits (et non des suffrages exprimés) fixé pour remporter l'élection présidentielle au premier tour est disproportionné et pourrait entraîner la tenue d'un second tour alors même qu'un candidat distance très largement ses concurrents. Le maintien de ce taux de participation obligatoire au second tour pourrait provoquer une succession de scrutins invalidés.

10. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise sont prêts à assister les autorités dans leur amélioration du cadre juridique des élections et pour le mettre davantage encore en conformité avec les engagements pris à l'égard de l'OSCE et les normes internationales. Il convient par ailleurs de souligner que la mise en œuvre intégrale et effective de la loi est nécessaire pour garantir que la tenue des élections soit conforme aux normes internationales.

III. Observations spécifiques relatives au Code électoral

A. Droit de vote

11. L'article 7 (2) garantit le droit de vote aux citoyens « *ayant pleine capacité pour agir* », ce qui renvoie sans doute à leurs facultés mentales. Cette disposition devrait toutefois mentionner

qu'une incapacité, qui prive un citoyen de ses droits politiques, doit être attestée par une décision de justice, tant que ce point n'est pas réglé par un autre texte⁵.

B. Droit d'éligibilité

12. Le Code adopté a supprimé l'obligation faite aux articles 63 et 64 de mentionner sur la liste des candidats la profession de ces derniers. Il met ainsi un terme aux préoccupations précédemment formulées au sujet de l'opportunité de ces informations et du risque que l'absence ou la mention inexacte de la « profession » soit considérée comme une irrégularité qui priverait un candidat de son droit d'éligibilité⁶.

13. L'article 7(2) du Code énumère la liste des citoyens privés du droit d'éligibilité.

14. Les articles 6 et 7 n'accordent pas aux ressortissants étrangers le droit de vote ni le droit d'éligibilité aux élections municipales, que ce soit pour un mandat de conseiller municipal ou de maire. Comme le recommande le Code de bonne conduite en matière électorale, il serait souhaitable que, après une certaine période de résidence, le droit de vote et le droit d'éligibilité aux élections locales soient accordés aux ressortissants étrangers qui résident depuis longtemps sur le territoire national⁷.

15. L'article 63(3) permet uniquement aux électeurs d'apposer leur signature en faveur d'une liste. Lors des dernières élections présidentielles et municipales (le 22 mars et le 5 avril 2009), « plusieurs candidats ou candidats potentiels avaient affirmé devant la MOE du BIDDH/OSCE que ce système était défavorable aux candidats de l'opposition, en partie en raison de la réticence de nombreux citoyens à se rendre dans un service administratif pour enregistrer leur soutien officiel en faveur d'un candidat de l'opposition »⁸. Cette obligation d'enregistrement pourrait donc être réexaminée.

16. L'article 64 (2) précise « que les candidats à un mandat parlementaire sont tenus d'indiquer leur appartenance à une communauté ethnique ». Cette obligation ne devrait pas être obligatoire⁹.

17. L'article 67 (2) règle le droit conféré aux déposants « de supprimer les irrégularités dans les 48 heures après réception des listes » si « l'organe de gestion des élections constate la présence d'irrégularités au sein d'une liste ». Cette disposition devrait être modifiée comme suit : « [...] dans un délai de 48 heures à compter de la notification de la commission électorale concernée ». En effet, le délai de 48 heures à compter de la réception d'une liste pourrait donner lieu à des manipulations de la part de l'organe de gestion des élections, qui pourrait tarder à communiquer cette information à l'intéressé et limiterait d'autant le temps dont il dispose pour supprimer ces irrégularités, au risque que la liste des candidats se trouve invalidée (voir également l'article 140 (2)).

⁵ Voir le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, I. 1.1 d. iv. Voir également l'affaire *Alajos Kiss c. Hongrie* de la Cour européenne des droits de l'homme (requête n°38832/06), arrêt, Strasbourg, 20 mai 2010.

⁶ Voir l'Avis conjoint CDL-AD(2009)032, paragraphe 41.

⁷ Voir le Code de bonne conduite en matière électorale, I, 1.1b. ii.

⁸ Pour de plus amples précisions, voir le rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections présidentielles et municipales des 22 mars et 5 avril 2009, page 9, Section VII. (<http://www.osce.org/odihr/elections/fyrom/37851>).

⁹ Code de bonne conduite en matière électorale, I.2.4.c.

C. Listes électorales

Citoyens âgés de 18 ans ou plus le jour du scrutin

18. Comme le recommandaient déjà l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, l'article 43 du Code a été modifié de manière à préciser que le ministère de l'Intérieur est tenu de fournir des renseignements sur les citoyens qui auront 18 ans d'ici au jour du scrutin et pas seulement sur les citoyens âgés de 18 ans révolus le jour du dépôt des données. Il convient de se féliciter de cette modification.

Vote au sein de l'armée

19. L'obligation d'établir des listes partielles d'électeurs pour la tenue d'élections au sein des affectations militaires a été supprimée des articles du Code concernés. Le personnel militaire peut ainsi voter sur son lieu de résidence permanente officielle ou dans le bureau de vote de la circonscription où son unité militaire est stationnée, comme le recommandaient l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise. Il convient de saluer cette modification.

Protection des données

20. Les modifications apportées au Code ne remédient pas suffisamment au problème de l'utilisation, abusive ou non, des informations présentes dans les listes électorales. L'article 55 (1) prévoit que les données à caractère personnel figurant sur les listes électorales sont protégées, conformément à la loi sur la protection des données, et qu'elles ne peuvent être utilisées à des fins autres que « *l'exercice du droit de vote des citoyens* ». Toutefois, l'article 55(2) impose à la Commission électorale nationale (CEN) de communiquer l'ensemble des données de la liste électorale à tout parti politique ou candidat indépendant inscrit qui en fait la demande. Il importe que le cadre juridique précise à quelles fins ces données peuvent être exploitées et si elles peuvent être utilisées pour les activités de campagne des partis politiques et des candidats. Il convient, au minimum, de donner aux partis politiques et aux candidats davantage d'éclaircissements, en fournissant une définition concrète des termes « *l'exercice du droit de vote des citoyens* ».

21. Conformément aux bonnes pratiques en la matière¹⁰, l'article 179-a prévoit que toute utilisation abusive des données contenues dans les listes électorales constitue une infraction passible d'une amende de 500 à 1 500 EUR.

D. Vote depuis l'étranger

22. Le Code modifie considérablement plusieurs aspects du vote depuis l'étranger. Un certain nombre de pays ont mis en œuvre des mesures qui permettent à leurs ressortissants de voter à l'étranger, mais leurs modalités diffèrent. Il n'existe pas de normes internationales précises pour la mise en œuvre de ces mesures ; le dispositif de vote depuis l'étranger doit respecter un équilibre entre la nécessité d'étendre le droit de vote aux électeurs habilités à voter et la nécessité de garantir l'intégrité et la transparence du scrutin.

23. Le vote à l'étranger a été mis en œuvre pour la première fois lors des élections législatives anticipées de 2011. Son organisation est un exercice complexe, qui a des conséquences financières et administratives. Sa mise en œuvre doit être examinée avec la plus grande attention par toutes les parties prenantes à l'élection dans le cadre d'un processus ouvert et transparent, afin de préserver la confiance des citoyens dans les élections. Les dispositions applicables au vote à l'étranger doivent respecter un juste équilibre entre l'extension du droit de

¹⁰ Voir OSCE/ODIHR, *Guidelines for Reviewing a Legal framework for Elections*, 2001, p.14.

vote aux électeurs habilités à voter et la garantie de l'intégrité et de la transparence du vote. Il pourrait être à ce propos envisagé de réviser le système du vote depuis l'étranger, en se fondant sur l'expérience acquise lors des élections législatives anticipées de 2011 et les observations formulées à ce sujet.

Le système électoral

24. Avant les modifications apportées en avril 2011, l'article 4 présentait une contradiction au sujet des parlementaires élus à l'étranger, puisqu'il précisait que ces trois députés étaient élus au scrutin proportionnel, mais au sein de circonscriptions uninominales. Malgré la disparition de cette contradiction, deux sources de préoccupations subsistent.

25. La première concerne le principe de l'égalité de suffrage et, notamment, l'égalité des voix¹¹. La modification effectuée n'a pas remédié au fait qu'un siège est attribué à chacune des trois circonscriptions de l'étranger, indépendamment du nombre de leurs électeurs inscrits. Elle aboutira probablement à une situation où le nombre de voix exprimées depuis l'étranger pour l'élection des parlementaires extraterritoriaux sera très différent de celui des circonscriptions du territoire national. Qui plus est, l'écart entre les trois circonscriptions de l'étranger peut également être conséquent. Bien qu'il soit admis que des circonstances particulières, y compris les facteurs géographiques, permettent de déroger au principe de l'égalité des voix, il convient cependant que toute variation soit minime. Le Code prévoit un écart de 5 % entre les circonscriptions électorales du pays. Cependant, contrairement aux bons usages en matière électorale, les circonscriptions à l'étranger ne sont soumises à aucune obligation¹². Il convient de modifier cette disposition, afin de garantir le respect de l'égalité des voix.

26. Deuxièmement, le système majoritaire des trois circonscriptions à l'étranger ne correspond pas au système proportionnel applicable aux sièges des circonscriptions situées à l'intérieur du pays. Par conséquent, les trois sièges à l'étranger pourraient être remportés par le même parti sur l'ensemble du territoire, ce qui lui donnerait un avantage dans ces circonscriptions, contrairement à ce qui est prévu pour les circonscriptions électorales du territoire national. Cette incohérence aurait pu être évitée si les trois députés étaient élus à la proportionnelle dans une seule circonscription regroupant l'ensemble des électeurs résidents à l'étranger. De fait, la nécessité du maintien de cette dissociation des circonscriptions à l'étranger n'est guère convainquant. Il est difficile de comprendre que les intérêts profonds des électeurs qui résident provisoirement en Australie puissent être différents de ceux qui vivent, par exemple, aux Etats-Unis. Les candidats n'ont par ailleurs aucune obligation de résider à l'étranger, ce qui confère moins d'intérêt encore à l'existence de ces circonscriptions uninominales.

Droit de vote

27. En vertu de l'article 2(17) modifié du Code, les citoyens séjournant à l'étranger pour une période de plus de trois mois se verraient reconnaître la qualité de citoyens séjournant « temporairement à l'étranger » et pourraient ainsi s'inscrire pour voter à l'étranger. Cette modification est bienvenue, car cette possibilité était auparavant réservée aux citoyens séjournant temporairement à l'étranger pour une période maximale de « moins d'un an ». Il reste cependant préoccupant que les citoyens séjournant à l'étranger le jour du scrutin pendant une période inférieure aux trois mois minimum obligatoires puissent être privés de leur droit de vote.

¹¹ L'égalité des voix est garantie par l'article 22 de la Constitution, le paragraphe 7.3 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 et le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, I, 2.2.

¹² Voir le Code de bonne conduite en matière électorale, I, 2.2., qui précise : « les sièges doivent être répartis de manière égale entre les circonscriptions [...] L'écart maximal admissible par rapport à la clé de répartition ne devrait pas dépasser 10 %, et en tout cas pas 15 %, sauf circonstance spéciale ».

Droit d'éligibilité

28. L'article 61(2) est modifié pour augmenter le nombre de signatures de soutien qu'un groupe d'électeurs, et non un parti politique, doit réunir pour présenter une liste de candidats aux élections législatives dans les trois circonscriptions à l'étranger : il passe de 200 à 1 000 signatures. Bien que cette modification assure l'harmonisation du nombre de signatures exigé pour les circonscriptions situées à l'intérieur et à l'extérieur du pays, elle ne change pas le fait que le nombre de signatures exigé pour les circonscriptions à l'étranger ne correspond pas au nombre de citoyens ou d'électeurs inscrits qui résident à l'étranger dans chacune de ces circonscriptions. Par ailleurs la logistique nécessaire à la collecte des signatures dans les très grandes circonscriptions géographiques (par exemple dans la circonscription Australie-Asie) se heurte à bien plus de difficultés que dans les circonscriptions situées sur le territoire national. Il serait par conséquent judicieux de rapporter le nombre de signatures exigé au pourcentage d'électeurs séjournant à l'étranger.

Listes électorales à l'étranger

29. Le nouvel article 50-a précise et regroupe les dispositions relatives à l'établissement des listes partielles d'électeurs pour le vote à l'étranger et à la procédure de vérification de ces listes. Ces dispositions sont moins restrictives et accordent aux électeurs à l'étranger les mêmes droits en matière de listes électorales qu'aux électeurs inscrits sur le territoire national.

30. Il s'agit d'une mesure positive, puisque ces dispositions améliorent le système d'inscription pour le vote à l'étranger et permettent de modifier ces listes électorales. De manière générale, il est bon de permettre aux citoyens qui résident à l'étranger de demander par courrier électronique leur inscription sur la liste et la modification de celle-ci. Le nouvel article impose cependant que les demandes de modification soient accompagnées « des documents nécessaires », sans définir de quels documents il s'agit. Ce manque de précision pourrait nuire à l'application de cette disposition et créer, dans l'esprit des électeurs et des personnes chargées de la gestion des élections, la confusion à propos du type de documents à joindre à l'appui d'une demande d'inscription sur les listes électorales ou de modification de celles-ci. Qui plus est, cette absence de précision pourrait entraîner une application inégale de cette obligation et l'exclusion illégale d'un électeur ou son ajout sur la liste électorale d'une circonscription sur laquelle il ne devrait pas figurer, par manque d'information complète et vérifiable.

31. L'article 48 du Code est modifié de manière à permettre aux électeurs de demander la modification des listes électorales à l'étranger au moyen d'un courrier électronique envoyé par l'intermédiaire des services diplomatiques ou consulaires à la Commission électorale nationale ou directement à cette dernière. Il importe que le Code précise clairement que l'auteur d'une telle demande devrait s'abstenir de l'adresser de ces deux manières simultanément, afin d'éviter tout chevauchement de compétences. Il convient par ailleurs que le Code indique qu'à réception de cette demande et une fois la décision prise, la Commission électorale nationale en informe par courrier électronique l'auteur de la demande. Cette solution laisserait à l'intéressé le temps de déposer un éventuel recours dans le délai prescrit.

32. Le fait que le service diplomatique ou consulaire soit tenu de transmettre, immédiatement et au plus tard « deux jours après l'achèvement de la vérification administrative », à la Commission électorale nationale par l'intermédiaire du ministère des Affaires étrangères les demandes d'insertion de nouveaux noms implique que les auteurs d'une demande d'inscription ne pourront pas vérifier si leurs noms ont été insérés dans la liste électorale, puisque la période de vérification est terminée. Il convient donc de définir le délai et la procédure applicables à la présentation et à la vérification de l'insertion du nom d'un électeur sur la liste de manière à éviter que les électeurs soient privés de leur droit de vote (voir également l'article 53).

Dispositions relatives au vote depuis l'étranger

33. Dans une nouvelle disposition de l'article 38-a du Code, la composition des commissions électorales chargées du vote depuis l'étranger est identique à celle des commissions électorales chargées du vote sur le territoire national. Bien qu'elle assure une cohérence avec la procédure applicable à l'intérieur du pays, cette disposition pourrait occasionner d'énormes frais pour le déploiement des membres des commissions électorales dans les bureaux de vote situés à l'étranger. D'autres options pourraient donc être envisagées. L'avis conjoint de 2007 précisait : « Les membres des autorités électorales pourraient d'ailleurs être recrutés parmi des citoyens disponibles dans le pays en question, soit sur recommandation des principaux partis politiques, soit au cas par cas¹³ ».

Procédures de recours déposées depuis l'étranger

34. Les recours peuvent être déposés depuis les trois circonscriptions situées à l'étranger par le représentant agréé des auteurs de recours électoraux. Il n'est cependant pas sûr que cette procédure permettra de régler effectivement et en temps utile les recours relatifs au vote depuis l'étranger car le texte ne précise toujours pas les questions relatives à la logistique et aux éléments de preuve. Il importe que la disposition concernée définisse un délai précis pour la procédure de recours engagée par les citoyens résidant à l'étranger, de manière à ce qu'ils aient la possibilité de déposer un tel recours et aient accès à un recours effectif. Il convient par ailleurs d'harmoniser les dispositions relatives aux institutions chargées du traitement des recours déposés contre les décisions rendues par les commissions (notamment les articles 147(2) et 148(5)).

35. L'article 149 autorise le dépôt d'un recours par courrier express en cas de violation du droit de vote d'un électeur séjournant à l'étranger. Ce recours doit être déposé dans un délai de 24 heures à compter de la violation. Cet élément semble en contradiction avec les dispositions légales qui n'autorisent pas le dépôt d'un recours par voie postale.

36. L'article 68(1) précise que : « *[L]ordre de succession des candidats figurant sur la liste des candidats, c'est-à-dire les listes des candidats, est fixé par la commission électorale compétente par tirage au sort et cet ordre doit être identique pour l'ensemble des circonscriptions électorales, c'est-à-dire les communes ; lorsqu'une circonscription électorale, c'est-à-dire une commune, ne compte aucun représentant propre, le numéro correspondant au déposant de liste est écarté et remplacé par le nombre ordinal du tête de liste suivant, sans laisser d'espace* ». Le sens du paragraphe précité n'est pas clair. Il convient d'en revoir le libellé afin de préciser plus clairement le but visé.

E. Administration électorale

37. Le Code conserve un système d'administration électorale à trois niveaux, composé de la Commission électorale nationale, des commissions électorales municipales et des commissions électorales de bureaux de vote. Les articles 26 à 29 remplacent le titre de président-adjoint de la Commission électorale nationale par celui de vice-président et précisent que le vice-président est également élu par le Parlement à la majorité des deux tiers.

38. Les qualifications requises pour les membres de la Commission électorale nationale étaient autrefois « un niveau d'études supérieures et une expérience professionnelle dans le domaine du droit (systèmes politiques/électoraux) d'au moins huit ans » ; ils doivent désormais justifier d'un diplôme en droit et d'au moins huit ans d'expérience (article 27(1)). Il est difficile de comprendre ce qui justifie que les membres de la Commission électorale nationale soient des

¹³ Voir l'Avis conjoint CDL-AD(2007)012, paragraphe 14.

juristes. Dans bien des pays, les instances chargées de la gestion des élections se composent d'autres spécialistes. Le principal critère est celui de l'expérience dans l'organisation des élections et d'un judicieux mélange de connaissances formelles ; il importe que quelques membres aient des connaissances juridiques, sans qu'il s'agisse pour autant d'un critère général et discriminatoire.

39. L'article 26(3) précise que le président, le vice-président et les membres de la Commission électorale nationale « [...] peuvent être réélus ». Il ne définit cependant pas le nombre de mandats qu'ils peuvent exercer, bien qu'il précise que celui-ci soit « de quatre ans » (article 26(4)). Ce point pourrait faire l'objet d'éclaircissements.

40. Les articles 34 et 38 du Code indiquent clairement que les commissions électorales municipales et les commissions électorales de bureaux de vote se composent d'un président et de quatre membres. Conformément aux recommandations antérieures, ils précisent qu'un suppléant est uniquement considéré comme membre d'une commission électorale de bureaux de vote lorsqu'il agit pour le compte d'un membre¹⁴.

41. Les modifications apportées à l'article 31(19) imposent à la Commission électorale nationale (CEN) d'adopter un règlement qui précise les modalités et la procédure de révocation et d'élection des membres des commissions électorales municipales (CEM) et des commissions électorales de bureaux de vote (CEB). Cette disposition tient partiellement compte d'une précédente recommandation, qui préconisait de détailler la procédure de révocation des membres des CEM et des CEB¹⁵. Cependant, seule la publication du règlement permettra de déterminer si cette recommandation a été suffisamment suivie d'effets. Il convient de veiller soigneusement à ce que ces dispositions soient conformes aux règles de procédure fixées par la législation civile et pénale pertinente et aux normes internationales. Il pourrait être judicieux de préciser les motifs de révocation d'un membre d'une CEM ou d'une CEB par souci de transparence du Code et pour garantir qu'à l'avenir la Commission électorale nationale ne pourra modifier ces dispositions à chaque élection.

42. Conformément à une précédente recommandation, l'article 37(2) précise désormais que les CEM et la Commission électorale de la Ville de Skopje ont le pouvoir de révoquer les membres des CEB avant l'élection et le jour du scrutin. Cependant, comme nous l'avons constaté à propos des compétences de la CEN, l'article ne mentionne pas la procédure de révocation des membres des CEB par une CEM.

43. L'article 26(10) impose à la CEN de se réunir à la demande de la majorité des membres. Il est cependant plus fréquent qu'une large minorité, par exemple un tiers des membres, demande la tenue d'une réunion. Cette possibilité devrait par conséquent figurer dans la présente disposition.

F. La campagne

44. Suite aux modifications apportées en avril 2011, la réglementation applicable aux campagnes électorales a été remaniée et fait désormais preuve d'une plus grande logique. Néanmoins, après le remplacement de la définition des « activités de campagne » donnée par l'article 39 par le nouvel article 69-a, la définition à présent retenue d'une campagne électorale reste très large.

45. Le nouvel article 69-a précise :

¹⁴ Voir l'Avis conjoint CDL-AD(2009)032, paragraphe 32.

¹⁵ Id., paragraphes 26 et 29.

« (1) Sont considérés comme une campagne électorale : les réunions publiques et autres manifestations publiques mises sur pied par l'organisateur de la campagne, l'affichage public électoral, les présentations vidéos diffusées dans les espaces publics, les interventions électorales dans les médias et sur internet, la diffusion de documents imprimés et la présentation officielle des candidats confirmés et de leurs programmes par les instances électorales officielles.

(2) La campagne électorale débute 20 jours avant le jour du scrutin et cesse 24 heures avant le premier et le second tour, ainsi que le jour du scrutin ».

46. Cette définition pourrait s'interpréter comme une limitation des activités politiques classiques exercées avant le lancement officiel de la campagne électorale. Il importe que le Code précise les activités politiques interdites avant le début de la campagne officielle. Il est recommandé que les règles régissant les campagnes pour des élections anticipées ne s'appliquent qu'aux dispositions spéciales relatives aux médias, telles celles portant sur la mise à disposition des candidats de temps d'antenne gratuit ou l'attribution gratuite d'emplacements réservés à l'affichage électoral¹⁶. Les autorités sont par conséquent encouragées à suivre les recommandations formulées dans les Avis conjoints de 2007 et 2009.

47. L'Avis conjoint de 2009 précise :

« La définition de la « campagne électorale » est très large puisqu'elle consiste en « la présentation officielle des candidats, confirmée par les organes de gestion des élections habilités à cet effet et de leur programme dans la période préélectorale du processus électoral concerné ». Les activités politiques ordinaires semblent relever de cette définition. Or il paraît déraisonnable d'infliger une amende si le parti procède à une « présentation officielle » de ses candidats avant l'ouverture de la campagne dont la durée est fixée à 20 jours. Le Code électoral devrait préciser clairement quelle activité politique est autorisée ou non avant le début de la campagne officielle. Il est recommandé que les règles régissant les campagnes pour des élections anticipées ne s'appliquent qu'aux dispositions spéciales relatives aux médias, telles celles portant sur la mise à disposition des candidats de temps d'antenne gratuit, l'attribution gratuite d'emplacements réservés à l'affichage électoral et l'octroi de fonds publics¹⁷ ».

48. Ces observations restent pertinentes, notamment au vu de l'élargissement de la définition des activités de campagne. Les activités politiques ordinaires et les campagnes électorales sont des droits fondamentaux qu'il convient d'autoriser et d'encourager systématiquement. L'article 70(1) semble limiter le droit d'organiser une campagne électorale aux déposants de listes de candidats, qui sont définis comme « *des partis politiques ou des coalitions de partis politiques inscrits auprès de la Commission électorale nationale, des groupes d'électeurs et des parlementaires* » (article 2(5)). Cette définition large est donc extrêmement préoccupante dans la mesure où la campagne englobe des activités politiques classiques qui devraient être autorisées dans le cadre de la liberté d'expression.

49. La nécessité d'une réglementation des campagnes électorales tient principalement aux droits supplémentaires, à l'accès aux médias pendant la campagne, aux dispositions particulières en matière d'accès équitable, ainsi qu'aux dispositions particulières en matière de financement et de dépenses des candidats et partis concurrents. Par ailleurs, le libre accès aux emplacements réservés à l'affichage, notamment, peut varier au cours d'une campagne. Il convient de n'interdire à aucun moment les activités politiques, ni même la promotion des candidats qui ne sont pas officiellement désignés, mais qui pourraient l'être à une date plus

¹⁶ Voir l'Avis conjoint sur le projet de loi modifiant le Code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (CDL-AD(2007)012), article 27 ; et l'Avis conjoint sur le Code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », tel que révisé le 29 octobre 2008 (CDL-AD(2009)032), article 44.

¹⁷ Voir l'Avis conjoint sur le code électoral de « l'ex République yougoslave de Macédoine », tel que révisé le 29 octobre 2008 (CDL-AD(2009)032), paragraphe 44.

proche des élections. Ces éléments devraient être pris en compte dans de nouveaux amendements.

50. En vertu de l'article 81, l'organisateur d'une campagne doit informer le service compétent du ministère de l'Intérieur de la tenue d'un rassemblement électoral dans des espaces ou les transports publics, 48 heures au préalable. L'article 187 prévoit une forte amende en cas d'infraction à cette disposition. Il suppose toutefois que cette amende puisse également être infligée pour absence de notification au ministère de l'Intérieur de tout rassemblement dans un lieu public ou non. La première partie de l'article 187 indique que « *le fait de ne pas signaler un rassemblement électoral 48 heures au moins avant sa tenue* » est passible d'une amende. Cette disposition est excessivement restrictive dans la mesure où il existe peu de motifs valables de sanction d'un organisateur de campagne lorsque celui-ci omet de notifier au MoIA des rassemblements qui ne troublent pas l'ordre public¹⁸.

G. Financement de la campagne

51. Le Code comporte de meilleures dispositions relatives au financement de la campagne. L'article 31(2)(43a) impose à la CEN de publier sur son site web la liste des tarifs publicitaires des médias radiodiffusés et de la presse. L'article 84-b exige qu'un rapport provisoire du financement de la campagne soit déposé le 11^e jour de la campagne électorale. L'article 85 impose par ailleurs à l'organisateur de la campagne électorale de remettre un état financier complet de la campagne électorale, immédiatement et au plus tard 15 jours après la fin de la campagne électorale. Ces mesures renforcent la transparence de la campagne et donnent aux électeurs des informations pertinentes avant l'expression de leurs suffrages.

52. L'article 85(4) comporte une obligation positive de publication des rapports des candidats sur les sites web de la Cour des comptes et de la Commission nationale de la prévention de la corruption, ainsi que sur le site web de la CEN. Le cadre réglementaire n'impose cependant pas à ces instances de vérifier l'exactitude de ces rapports avant le jour du scrutin. La mise en place d'un délai de vérification antérieur au jour du scrutin apporterait une amélioration au Code.

53. L'article 85 impose par ailleurs à l'organisateur de la campagne électorale de remettre un état financier complet de la campagne électorale, immédiatement et au plus tard 15 jours après la fin de la campagne électorale. Point positif, les rapports sont désormais soumis à la Commission électorale nationale, à la Cour des comptes et à la Commission nationale de la prévention de la corruption, qui sont tenues de les publier sur leurs sites web.

54. L'article 85(6) ajoute une obligation : si la Cour des comptes constate des irrégularités dans les états financiers des candidats qui contreviennent aux dispositions du Code, elle engage des poursuites pour infraction ou saisit le procureur compétent dans un délai de 30 jours à compter du constat des irrégularités.

55. L'article 71(1) précise que « les organisateurs d'une campagne électorale » doivent ouvrir un compte bancaire consacré au financement de la campagne. En gardant à l'esprit la définition donnée par l'article 70(1), il serait plus judicieux de parler de « déposant de listes de candidats », dans la mesure où les activités de campagnes seront menées par les citoyens, les médias et les autres parties prenantes.

56. L'article 84-b(3)(b) impose que les états financiers de la campagne soient présentés sur le modèle retenu par le ministère des Finances, qui doit comporter des informations sur le nom ou la désignation du donateur, le type et le montant des dons, les dates des dons reçus, les dépenses occasionnées par chaque don, ainsi que les recettes obtenues et les dépenses

¹⁸ Voir l'Avis conjoint CDL-AD(2009)032, page 9, paragraphes 45-47.

effectuées tout au long de la campagne électorale. Il importe que le Code exige que le modèle établi par le ministère des Finances prévoie un compte détaillé des dépenses de manière à ce qu'il soit possible de déterminer exactement comment les fonds destinés à la campagne sont dépensés¹⁹.

57. L'article 83(2) précise le plafond des dons versés par les personnes morales. Le montant autorisé des dons est passé de 20 000 EUR à 5 % des recettes totales de l'année précédente. Cette importante modification favorise excessivement les personnes morales de grande envergure au détriment des entités plus modestes ; il convient de la réviser.

58. L'article 83(1) interdit le financement des campagnes électorales par des fonds provenant d'entreprises communes dont le capital est majoritairement étranger. Il pourrait préciser si la notion de capital étranger englobe également le capital investi dans ces entreprises communes par des personnes morales enregistrées sur le territoire national mais détenues par des personnes physiques ou morales étrangères. Cette recommandation a déjà été formulée dans des avis conjoints antérieurs²⁰.

59. L'article 86 du Code prévoit le remboursement partiel des dépenses de campagne (15 MKD par voix obtenue) pour les candidats élus et non élus ayant obtenu au moins 1,5 % de l'ensemble des suffrages. Cette disposition tient compte d'une précédente recommandation de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, qui préconisait d'étendre le remboursement des dépenses à certains candidats non élus. Ce pourcentage est suffisamment élevé pour décourager les candidatures fantaisistes, mais suffisamment bas pour inciter les candidats à se présenter, notamment les femmes et les membres de petites communautés ethniques, qui ont parfois du mal à réunir les fonds nécessaires à l'organisation d'une solide campagne²¹. Il convient toutefois de préciser davantage la procédure et les conditions de remboursement ou de refus de remboursement des candidats au titre de l'article 87, afin d'éviter qu'un refus de remboursement puisse sembler motivé par des considérations d'ordre politique.

H. Médias

60. Les articles 75 à 77 du Code relatifs aux médias ont été avantageusement modifiés et remaniés. Les nouveaux articles ne restreignent plus les compétences réglementaires du Conseil de la radiodiffusion pour la période de la campagne et le jour du scrutin ; son mandat s'étend désormais également à la période comprise entre l'annonce des élections et le lancement officiel de la campagne électorale. Le Conseil de la radiodiffusion est tenu d'adopter un règlement sur les activités des radiodiffuseurs pendant la période qui précède la campagne ; les radiodiffuseurs feront l'objet d'une procédure d'infraction pour toute atteinte à ce règlement.

61. Bien que les obligations relatives à une couverture juste et équitable des candidats dans les programmes d'actualités et les journaux télévisés figurent dans le règlement applicable aux élections législatives anticipées de 2011, le Code n'aborde pas cette question. Les modalités détaillées de la couverture médiatique de la campagne pourraient être insérées dans la loi relative à la radiodiffusion et le Code, au lieu d'être adoptées pour chaque élection.

62. Il convient d'harmoniser le Code et la loi relative à la radiodiffusion sur le volume de publicité payante à caractère politique que les médias sont autorisés à diffuser. Le Code prévoit

¹⁹ Les formulaires établis pour l'élection du 5 juin 2011 imposaient uniquement aux candidats d'indiquer les catégories de dépenses et le montant dépensé pour chacune d'elles, sans ventilation détaillée des dépenses. Cette disposition empêchait de déterminer avec exactitude à quelles dépenses étaient consacrés les fonds et ne permettait pas de procéder à l'examen complet des états financiers.

²⁰ Voir l'Avis conjoint sur le code électoral de "l'ex République yougoslave de Macédoine" tel que révisé le 29 octobre 2008 (CDL-AD(2009)032), partie J, c.

²¹ Voir l'Avis conjoint CDL-AD(2009)032, paragraphe 56.

un plafond de 15 minutes par heure, alors que la loi relative à la radiodiffusion autorise uniquement 12 minutes de publicité par heure.

63. L'article 76-a(2) précise que « *pendant la campagne électorale, le radiodiffuseur de service public est tenu de diffuser gratuitement la présentation politique des candidats aux élections, en respectant le Règlement sur l'accès équitable à une présentation médiatique au cours de la campagne électorale* », mais omet de définir ce qu'il entend par l'accès équitable. Le présent avis ne procède pas à l'évaluation de ce règlement, mais estime qu'il importe de préciser cette disposition, soit dans la loi, soit dans le Règlement²².

I. Voies de recours

64. L'article 147 du Code a été remanié et son libellé a été précisé à propos des informations exigées pour le dépôt d'un recours, comme l'avaient déjà recommandé l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise. L'auteur du recours doit désormais fournir une adresse de courrier électronique pour pouvoir recevoir toute correspondance le concernant. Il convient d'autoriser toute forme de communication, sous réserve que la date limite de dépôt du recours soit respectée. Il importe de préciser ce point de manière à ce que tous les électeurs disposent des mêmes droits d'accès à la procédure de recours. Par ailleurs, si l'auteur du recours le dépose par courrier électronique, il convient d'indiquer que la CEN a l'obligation d'accuser réception du courrier électronique en question. Le non-respect de cette exigence pourrait porter atteinte à l'obligation de respecter les délais impartis et au droit d'engager une action devant le tribunal administratif.

65. L'article 31 (2) 35 dispose que la CEN « [s]tatue sur les recours introduits sur la base de la vérification du matériel électoral et d'autres éléments de preuve, lorsque deux recours au moins ont été introduits pour le bureau de vote concerné ». Chaque recours doit être examiné en fonction de la valeur des éléments de preuve, et non sur le nombre de recours déposés. L'examen des recours ne devrait être soumis à aucun nombre minimal de recours déposés. Ce seuil minimal de deux recours introduits devrait être supprimé, dans la mesure où il porte atteinte au droit à un recours effectif. Il convient par ailleurs d'harmoniser les articles 31 (35) et 31 (37) de manière à préciser que la CEN examine tous les recours, quel que soit leur nombre.

66. Une contradiction subsiste cependant entre les articles 37 (2), 16 et 100 (5), qui chargent les CEM de statuer sur les recours, et l'article 148(1), qui accorde cette prérogative à la CEN. Il convient d'harmoniser ces dispositions afin d'indiquer clairement quelle commission est compétente en la matière.

67. Aucune modification n'a été apportée pour mettre un terme aux préoccupations déjà évoquées au sujet de la brièveté du délai prévu pour déposer un recours et permettre aux juridictions compétentes de l'examiner et de statuer. Le délai dont dispose le tribunal administratif pour se prononcer sur un recours relatif au dépôt des listes de candidats à la fonction de maire et de membre du conseil municipal (article 67(7)) et au dépôt des listes de candidats à l'élection présidentielle (article 141 (3)) est d'ailleurs passé à présent de 48 à

²² Voir à ce propos le Code de bonne conduite en matière électorale, I. 2.3 e., et la Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur des mesures concernant la couverture des campagnes électorales par les médias (adoptée par le Comité des Ministres le 7 novembre 2007, lors de la 1010^e réunion des Délégués des Ministres), notamment : « 4. *Temps d'antenne gratuit et présence équivalente octroyés aux partis politiques ou aux candidats dans les médias de service public.* Les Etats membres pourraient examiner l'opportunité d'inclure dans leurs cadres de régulation des dispositions en vertu desquelles les médias de service public pourraient accorder un temps d'antenne gratuit sur leurs services de diffusion et sur leurs autres services de médias audiovisuels linéaires, et/ou une présence équivalente sur leurs services médias non linéaires, aux partis politiques/candidats pendant la période électorale. Lorsqu'un tel temps d'antenne et/ou de présence équivalente est accordé, cela devrait être effectué d'une manière équitable et non discriminatoire, sur la base de critères transparents et objectifs ».

24 heures²³. Cette situation impose au juge d'examiner les éléments de preuve et de rendre une décision juridiquement motivée dans ce même délai, surtout si l'on considère qu'il doit statuer collectivement sur plusieurs recours. Comme cela a été précédemment proposé, il serait judicieux d'envisager d'étendre le délai dont disposent les juges pour statuer sur les recours introduits, tout en s'assurant qu'il reste suffisamment court pour permettre un recours effectif en temps utile.

68. L'article 151(1) précise les situations dans lesquelles les résultats d'un bureau de vote devraient être annulés par la CEN. Bien que ces dispositions soient claires et devraient écarter tout doute, elles n'autorisent pas la CEN à annuler les résultats dans les situations qui ne sont pas prévues par le Code (par exemple en cas de catastrophe naturelle). La CEN devrait au moins disposer d'une certaine latitude pour annuler les résultats dans d'autres situations où des violations et des irrégularités ont été commises au cours du processus électoral²⁴. De plus, l'article 151 dispose que la CEN « annule » le résultat d'un bureau de vote si l'une des irrégularités énumérées a été commise. Il devrait toutefois préciser que les résultats seront annulés uniquement si ces irrégularités ont eu des répercussions sur les résultats de l'élection. Il importe de ne pas priver l'ensemble des électeurs d'un bureau de vote de leur droit de vote à cause d'irrégularités qui n'ont eu aucune conséquence sur les résultats de l'élection.

69. L'article 151(5) impose au tribunal administratif de donner suite à un recours dans un délai de 48 heures à compter de son dépôt. Cette formulation est trompeuse, car donner suite ne signifie pas forcément statuer. Il convient de remplacer le terme *donner suite* par *statuer*, comme dans l'article 150(2).

70. Un nouveau paragraphe a été ajouté à l'article 58, afin de permettre la communication au requérant, par l'intermédiaire de sa boîte aux lettres électronique, des décisions rendues par la CEN dans le cadre d'un recours (article 148(4)). Ces décisions sont réputées avoir été notifiées au requérant dans un délai de 5 heures à compter de leur envoi vers sa boîte aux lettres électronique. Bien que cet ajout soit bienvenu, puisqu'il permettra d'accélérer la notification des décisions aux requérants, il convient d'assurer par d'autres moyens la confirmation de la notification en bonne et due forme d'une décision à un requérant, y compris lorsque celui-ci ne peut consulter directement ses courriers électroniques. Il convient en outre de préciser que la CEN est tenue d'accuser réception d'un recours déposé par courrier électronique. Le non-respect de cette exigence pourrait porter atteinte à l'obligation de respecter les délais impartis et au droit d'engager une action devant le tribunal administratif.

71. L'article 150 du Code, qui a été avantageusement modifié, impose au tribunal administratif de notifier au représentant agréé l'audience prévue pour le recours déposé par ses soins.

72. Les articles du Code relatifs aux dispositions pénales et aux infractions ont été remaniés et clarifiés. Plusieurs dispositions prévoient de nouvelles infractions, qui concernent essentiellement les activités des médias. Ces nouvelles dispositions portent remède aux défaillances constatées précédemment par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise.

73. L'article 178-a précise qu'une procédure de règlement doit être mise en œuvre avant l'engagement de poursuites pour infraction devant une juridiction, conformément à la loi relative aux infractions. Cette condition préalable permet le règlement des litiges électoraux conformément au droit en vigueur. Bien que cette modification soit la bienvenue, il convient, comme nous l'avons indiqué plus haut, de tenir compte de la brièveté du délai prévu pour le règlement du contentieux électoral.

²³ Voir l'Avis conjoint CDL-AD(2009)032, paragraphe 71. Le délai prévu pour les recours en annulation et tenue d'une nouvelle élection (article 151(5)) est toujours de 48 heures.

²⁴ Id., paragraphe 69.

74. L'article 73 autorise un candidat à déposer un recours à propos de la campagne électorale, « en cas d'entrave et de perturbation de la campagne d'un concurrent » ayant porté atteinte à ses droits. Cette condition semble limiter le droit de recours aux situations dans lesquelles la campagne d'un candidat a été entravée ou perturbée par un concurrent. Elle est excessivement restrictive et devrait être supprimée, de manière à ce que le texte indique clairement que tout candidat a le droit de déposer un recours pour quelque violation que ce soit de ses droits.

J. Expiration du mandat et élections complémentaires des parlementaires

75. En vertu de l'article 152, le mandat d'un parlementaire peut être révoqué si « *l'intéressé est condamné pour un délit passible d'une peine d'emprisonnement minimale de 5 ans* ». Le Code pénal n'a pas été abordé dans le présent document. Il convient cependant de noter que « *l'exclusion du droit de vote et d'éligibilité doit être motivée par [...] une condamnation pénale pour un délit grave* »²⁵.

K. Procédure de vote

76. L'article 101 du Code a été modifié afin de préciser que même s'il peut être décidé de fermer un bureau de vote plus tôt si tous les électeurs inscrits sur la liste ont déjà voté, le décompte des voix ne peut en revanche pas débiter avant 19 heures, c'est-à-dire à la fermeture de l'ensemble des bureaux de vote. Cette disposition se conforme à une recommandation antérieure et permet par ailleurs aux observateurs, qui ignorent que le scrutin s'est terminé plus tôt que prévu, d'être présents lors du dépouillement des suffrages²⁶.

77. L'article 108 décrit la procédure de vote : un électeur a l'obligation de prouver son identité au moyen de sa carte d'identité ou de son passeport. Il convient de préciser que la pièce d'identité présentée doit être valide, conformément à l'article 41(4).

78. L'article 101 (2) prévoit que les électeurs présents dans le bureau de vote à l'heure de fermeture (19 heures) seront toutefois encore autorisés à exprimer leur suffrage. Cependant, en raison de leur taille relativement modeste, notamment en milieu rural, les bureaux de vote ne peuvent contenir qu'un nombre limité de personnes et, en conséquence, les électeurs font en général la queue à l'extérieur du bâtiment. Afin d'éviter de priver ces électeurs de leur droit de vote, il serait donc souhaitable d'étendre cette autorisation de vote aux électeurs qui font la queue à l'extérieur.

79. L'article 102(2) réaffirme l'obligation faite aux forces de police d'assurer la sécurité du bâtiment dans lequel se trouve le bureau de vote jusqu'à la sa fermeture et pendant le décompte des voix, ainsi que de contraindre toute personne non autorisée à quitter le bâtiment. Afin d'éviter tout abus des forces de police, il convient de préciser que leur intervention dans un bureau de vote est soumise à la demande préalable du président de la Commission électorale de bureau de vote ou du responsable désigné du scrutin. Cette disposition devrait par ailleurs être harmonisée avec l'article 103(4).

L. Compilation des résultats

80. L'ordre du décompte des voix prévu à l'article 114 a été avantageusement modifié pour tenir compte des recommandations antérieures. Désormais, le nombre d'électeurs ayant voté sera décompté sur la base des signatures apposées sur la liste électorale et inséré dans le procès-verbal des résultats avant l'ouverture de l'urne. Cette procédure devrait diminuer le

²⁵ Voir le Code de bonne conduite en matière électorale, I. 1.1 d. iv. Voir également l'affaire Hirst c. Royaume-Uni (n°2) ; requête n°74025/01 ; arrêt du 6 octobre 2 005.

²⁶ Voir l'Avis conjoint CDL-AD(2009)032, article 60.

risque de fraude aux stades ultérieurs du décompte des voix²⁷. Il est par ailleurs extrêmement satisfaisant que le nombre de personnes ayant besoin d'une assistance pendant le scrutin soit consigné dans le procès-verbal, toujours par souci de transparence. L'article 114 ne fait cependant aucune mention des bulletins annulés avant le vote et ne précise pas si ceux-ci sont comptabilisés parmi les bulletins invalidés, ce qui pourrait occasionner des décalages dans la compilation des résultats.

81. Un nouvel article 118-a souligne la procédure de transfert des résultats et des communications par les services diplomatiques et consulaires au ministère des Affaires étrangères, puis du ministère à la CEN.

82. Plusieurs dispositions relatives à la compilation des résultats ont été modifiées et offrent ainsi davantage de clarté. Les nouvelles dispositions de l'article 119 et le nouvel article 119-a mettent en place un modèle pour l'établissement des procès-verbaux par les CEM pour les élections locales et par la CEN pour les élections nationales ; ce faisant, ils tiennent compte d'une recommandation antérieure²⁸. De même, et par souci de transparence, il convient désormais d'intégrer les électeurs malades et invalides dans les procès-verbaux des résultats établis par les instances électorales pertinentes.

83. Néanmoins, le Code n'a toujours pas remédié à l'absence préoccupante d'obligation faite au CEB de compiler les chiffres consignés dans les procès-verbaux et, par exemple, d'effectuer un recomptage des voix si le nombre de bulletins dans l'urne ne correspond pas au nombre d'électeurs qui ont voté d'après les listes électorales²⁹.

84. Les articles 127, 128 et 31(2), n'imposent à la CEN aucune obligation précise d'examiner les résultats communiqués par les commissions inférieures et les commissions électorales de bureau de vote pour déceler toute anomalie dans les procès-verbaux et rectifier les éventuelles erreurs. Seules les erreurs signalées feront l'objet d'une enquête. Il arrive fréquemment que des erreurs manifestes ou des résultats suspects, qui devraient déclencher un examen plus attentif avant la proclamation des résultats définitifs, apparaissent de façon évidente sans avoir été signalés. Le Code devrait préciser que la CEN est également habilitée à enquêter sur ces cas. Il en va de même pour les CEM et leurs obligations en matière d'élections locales.

M. Proclamation des résultats

85. Le Code révisé n'impose ni à la CEN, ni aux CEM de publier la répartition des résultats par bureau de vote. Ce point, qui avait déjà fait l'objet de recommandations, renforcerait pourtant la transparence et la confiance des citoyens dans le processus électoral.

86. Comme cela avait été recommandé, les articles 135 et 136 ont été modifiés de manière à remplacer l'obligation autrefois faite à la CEN et aux CEM de proclamer les résultats définitifs immédiatement, et au plus tard dans les 24 heures à compter du jour où ils deviennent définitifs, par une obligation de proclamation dans un délai de 24 heures à compter du jour où les résultats deviennent définitifs³⁰.

N. Le seuil de participation électorale aux élections présidentielles

87. Comme nous l'avons déjà indiqué, le seuil fixé pour remporter l'élection au premier tour (50 % des électeurs inscrits) est inhabituellement élevé et rompt avec le principe plus habituel d'une proportion de plus de 50 % des suffrages valablement exprimés. Le caractère

²⁷ Id., paragraphe 62.

²⁸ Id., paragraphe 64.

²⁹ Id., paragraphe 63.

³⁰ Id., paragraphe 67.

disproportionné de cette disposition pourrait entraîner la tenue d'un second tour alors même qu'un candidat distance très largement ses concurrents³¹. Le cadre juridique pourrait être modifié, par exemple de manière à préciser qu'un candidat remporte l'élection au premier tour en cas de participation de la majorité des électeurs inscrits (voire de 40 % d'entre eux) et à condition d'obtenir plus de 50 % des suffrages valablement exprimés. Il faudrait néanmoins pour ce faire procéder à une modification de la Constitution³².

88. Comme l'ont recommandé l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, l'article 121 a été modifié en vue de réaffirmer le seuil constitutionnel obligatoire de 40 % en cas de ballottage à l'élection présidentielle. Il précise également que les candidats doivent remporter la majorité des suffrages exprimés. Bien qu'il soit admis que les suffrages invalidés peuvent être comptabilisés puisqu'il s'agit bien de suffrages exprimés, il convient de l'indiquer clairement.

89. Les rapports précédents³³ recommandaient de supprimer cette obligation de taux de participation au second tour, dans la mesure où elle pouvait entraîner une succession de scrutins invalidés. Il convient d'éviter tout risque de devoir organiser de nouvelles élections. En 2009, la participation électorale était de 42,6 % au deuxième tour, mais uniquement de 40,09 % en cas de comptabilisation des seuls suffrages valablement exprimés. Si elle avait été légèrement inférieure, il aurait fallu procéder à un nouveau scrutin. Il importe de lutter contre la faible participation aux élections par d'autres moyens, notamment en sensibilisant l'ensemble des citoyens à l'intérêt des élections. Dans le cas où l'existence d'un seuil de participation électorale serait jugé utile à la crédibilité du processus électoral, il serait recommandé uniquement pour le premier tour.

90. Une autre préoccupation, d'ordre plus technique, concerne l'exigence fixée pour remporter l'élection au second tour (article 121(3)) : « *le candidat qui obtient la majorité des suffrages* » est élu président. Il convient de préciser que la majorité relative suffit.

O. Observation des élections

Personnes habilitées, accréditation et compte rendu

91. L'article 118(4) dispose que « *le matériel électoral est soumis à la commission électorale municipale, c'est-à-dire la commission électorale de la ville de Skopje, par le président de la commission électorale, en compagnie des membres concernés de la commission ou des représentants des déposants de listes et des représentants des forces de police, si besoin est* ». L'article omet toutefois de mentionner les observateurs accrédités, qui devraient être autorisés à accompagner le véhicule transportant le matériel électoral s'ils le décidaient. Refuser ce droit aux observateurs pourrait nuire à la transparence du processus.

92. L'article 161 énumère les entités autorisées à observer le processus électoral, sans mentionner les représentants habilités. Il serait souhaitable qu'ils figurent dans cette liste. Le Code ne mentionne apparemment jamais le droit d'observation des élections reconnu aux médias. De plus, l'article 92(6) dispose que les « *observateurs habilités* » peuvent être présents lors du transfert du matériel électoral. Considérant que les représentants habilités peuvent également observer l'ensemble du processus électoral, mais que le Code les désigne différemment des observateurs, il convient d'ajouter la formule « *et les représentants habilités* ».

³¹ Avec une participation de 58 % au premier tour des élections présidentielles de 2009, un candidat aurait dû obtenir 87 % des suffrages exprimés pour gagner haut la main au premier tour. Même en cas de participation électorale plus élevée, par exemple de 70 %, le candidat aurait encore dû obtenir plus de 71 % des suffrages exprimés pour remporter l'élection au premier tour.

³² L'article 81 de la Constitution prévoit qu'au premier tour de scrutin « est élu Président de la République le candidat qui obtient la majorité des suffrages du nombre total d'électeurs ».

³³ Voir par exemple la partie D du dernier Avis conjoint (CDL-AD(2009)032).

93. L'article 162a précise que « [s]euls les observateurs accrédités peuvent rendre compte du déroulement du processus électoral et des activités d'observation connexes ». Cette formulation vise probablement à empêcher qu'une personne prétende faire partie d'un groupe d'observation sans avoir été accréditée. Cependant, le libellé retenu dans cette disposition pourrait empêcher les citoyens de discuter du processus électoral. Il convient donc de supprimer cette restriction à la liberté d'expression³⁴.

94. L'article 105(4) autorise les observateurs accrédités qui émettent une quelconque objection à l'égard des activités de la commission électorale de bureau de vote à les consigner dans le registre du bureau de vote. Les représentants habilités jouissent du même droit et sont par ailleurs autorisés à faire part de leurs griefs aux commissions électorales municipales dans un délai de 5 heures à compter de la signature des procès-verbaux, si ce premier droit ne leur était pas reconnu (article 105(3)). Il pourrait être envisagé d'étendre cette même possibilité aux observateurs accrédités. Une telle mesure pourrait empêcher tout abus de pouvoir des commissions électorales de bureau de vote, en particulier en l'absence de représentants habilités.

95. Tous les articles du Code traitant de l'établissement des résultats précisent qu'un exemplaire des procès-verbaux est remis à chaque représentant de la liste des déposants, mais que les observateurs accrédités sont uniquement habilités à obtenir un exemplaire de la partie du procès-verbal qui comporte les tableaux³⁵. Tous les observateurs devraient être habilités à obtenir un exemplaire complet des documents relatifs aux élections établis par les instances électorales. Il est par conséquent recommandé de modifier en conséquence cette disposition.

Représentants des déposants

96. L'article 22 autorise la liste des déposants à désigner des représentants officiels et leurs suppléants pour suivre les travaux des commissions électorales au cours du processus électoral. Il précise par ailleurs que ces représentants informent les commissions électorales des membres qu'ils ont choisis, au plus tard sept jours avant le scrutin.

97. Compte tenu du rôle joué par le représentant de la liste des déposants, qui « *peut signaler des irrégularités commises au cours des séances des instances de gestion des élections et, en cas de refus, demander à ce qu'elles soient consignées au procès-verbal* », et en vue d'éviter tout malentendu éventuel sur le moment où les représentants habilités peuvent entamer leur travail d'observation, il est proposé que la disposition précise également à partir de quel moment la liste des représentants aux commissions électorales peut être présentée, au lieu de se contenter d'indiquer jusqu'à quel moment cette liste peut être déposée (« *au plus tard sept jours avant le scrutin* », article 22(4)).

98. Par ailleurs, l'article 22(6) ne précise pas clairement si la commission électorale peut rejeter certains représentants de la liste des déposants, pour quel motif, ni s'il existe un moyen quelconque de contester (par voie administrative ou judiciaire) la décision de la commission électorale.

IV. Conclusions

99. La plupart des modifications apportées au Code sont conformes aux recommandations formulées dans les précédents avis conjoints et les rapports de mission d'observation des

³⁴ Voir les [Lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections](#) de la Commission de Venise (CDL-AD(2009)059), III, 1.7.

³⁵ Voir les articles 126 et 131 du Code.

élections de l'OSCE/BIDDH sur «l'ex République yougoslave de Macédoine». Le Code a été avantageusement modifié et offre désormais une base solide pour la tenue d'élections démocratiques qui soient conformes aux normes internationales. Un grand nombre de recommandations antérieures formulées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont été prises en compte.

100. Les modifications les plus importantes adoptées suite au dernier avis conjoint portent sur la procédure de vote depuis l'étranger, les dispositions applicables à la campagne électorale, la déclaration des frais de campagne, la procédure de vote spécifique au personnel militaire, et consistent en des éclaircissements apportés au sujet du droit de vote et du droit d'éligibilité.

101. Il reste pourtant quelques points qui méritent d'être approfondis. C'est notamment le cas du plafonnement des dons en faveur des campagnes électorales, de la publication des résultats du scrutin, des voies de recours, ainsi que du système et des dispositions applicables au vote depuis l'étranger.

102. Afin de garantir l'intégrité du processus électoral et renforcer la confiance des citoyens, il est essentiel que le Code soit appliqué de bonne foi et en faisant preuve d'une grande maturité politique.

103. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH restent prêts à assister les autorités dans la création d'un cadre juridique applicable à la tenue d'élections démocratiques qui soit conforme aux engagements à l'égard du Conseil de l'Europe et de l'OSCE, ainsi qu'aux autres normes européennes et internationales.