



Strasbourg, Varsovie, le 17 octobre 2016

CDL-AD(2016)032

Avis de la Commission de Venise n° 851/2016
Avis de l'OSCE/BIDDH n° ELE-MKD/292/2016

Or. angl.

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

BUREAU DES INSTITUTIONS DEMOCRATIQUES
ET DES DROITS DE L'HOMME DE L'OSCE
(OSCE/BIDDH)

« L'EX-REPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACEDOINE »

AVIS CONJOINT
RELATIF AU CODE ELECTORAL
TEL QUE MODIFIE LE 9 NOVEMBRE 2015

Adopté par le Conseil des élections démocratiques
à sa 56e réunion
(Venise, 13 octobre 2016)

et par la Commission de Venise
à sa 108e session plénière
(Venise, 14-15 octobre 2016)

sur la base des observations de

M. Srdjan DARMANOVIC (Membre, Monténégro)
M. Oliver KASK (Membre, Estonie)
M. Pere VILANOVA TRIAS (Membre, Andorre)
M. Donald BISSON (Expert, OSCE/BIDDH)

I. Introduction

1. Le 25 mai 2016, M. Cesar Florin Preda, président de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire, a demandé l'avis de la Commission de Venise sur le code électoral modifié en novembre 2015 de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (CDL-REF(2016)020). Conformément à la pratique usuelle, la Commission de Venise et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) ont décidé d'élaborer un avis conjoint.

2. Le présent avis conjoint repose sur une traduction non officielle en langue anglaise du code électoral tel que modifié le 9 novembre 2015 (CDL-REF(2016)020). Il convient de noter que toute analyse juridique fondée sur des textes de loi traduits peut se heurter à des problèmes d'interprétation liés à la traduction.

3. Le présent avis entend aider les autorités de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » à développer encore et à améliorer le cadre juridique relatif à la tenue d'élections démocratiques et à satisfaire aux obligations et normes internationales. L'incidence positive de la révision du code dépendra en fin de compte de la volonté politique dont feront preuve les institutions et les autorités publiques chargées d'appliquer et de faire respecter le code.

4. Une délégation de la Commission de Venise, composée de M. Pere Vilanova Trias, rapporteur, ainsi que de M. Pierre Garrone, du secrétariat de la Commission de Venise, ainsi que M^{me} Tamara Otiashvili, de l'OSCE/BIDDH, se sont rendues à Skopje les 21 et 22 septembre 2016. Ils ont rencontré le ministre de la Justice, des membres de la Cour des comptes, les quatre principaux partis politiques et le radiodiffuseur public ainsi que des représentants de la société civile et de la communauté internationale. La commission électorale nationale n'a pas été en mesure de rencontrer la délégation. Celle-ci est reconnaissante à toutes les parties prenantes des réunions et des échanges de vues qu'elle a eus au sujet du code électoral pendant sa visite.

5. Le présent avis a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 56^e réunion (Venise, 13 octobre 2016) et par la Commission de Venise lors de sa 108^e session plénière (Venise, 14-15 octobre 2016).

II. Documents de référence

6. Les amendements apportés en 2015 ont été analysés pour juger de leur conformité avec les engagements de l'OSCE et les obligations et les normes européennes et internationales. Le présent avis conjoint doit être lu en combinaison avec les documents suivants :

- 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 adoptés par la Commission de Venise lors de sa 52^e session (18-19 octobre 2002 ; CDL-AD(2002)023rev2).
- Autres instruments internationaux et régionaux concernant « l'ex-République yougoslave de Macédoine », dont l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP).
- Avis conjoint sur le code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », adopté par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH (14-15 juin 2013 ; CDL-AD(2013)020).

- Avis conjoint sur le code électoral révisé de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » adopté par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH (14-15 octobre 2011 ; CDL-AD(2011)027).
- Avis conjoint sur le projet de loi modifiant le code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », CDL-AD(2007)012.
- Lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux, adoptées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH (14 mars 2016 ; CDL-AD(2016)004 ; GDL-ELE-/285/2016).
- Rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives anticipées du 5 juin 2016.
- Rapport final de l'OSCE/BIDDH sur l'élection présidentielle du 13 avril 2014 et les élections législatives anticipées du 27 avril 2014.
- Rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections municipales des 24 mars et 7 avril 2013.

III. Résumé

7. Le code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » a été modifié en novembre 2015. Les amendements ont été adoptés à la suite de l'Accord de Przino auquel sont parvenus les quatre principaux partis politiques. Cet accord visait à aborder plusieurs questions, condition préalable à la tenue d'élections législatives anticipées, dont la réforme électorale qui s'inspire de recommandations antérieures de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH.

8. Les amendements portent sur un certain nombre de recommandations formulées dans des avis antérieurs de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, ainsi que dans des rapports d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH, en particulier celles relatives :

- au principe du suffrage égal pour le vote à l'étranger ;
- à la composition et aux compétences de la commission électorale nationale (CEN) ;
- aux règles du jeu équitables en termes de couverture médiatique pendant la période électorale ;
- à la déclaration et au contrôle du financement des partis et des campagnes ;
- aux garanties de séparation des partis et de l'Etat ;
- aux délais accordés aux tribunaux pour statuer sur des contentieux électoraux ;
- aux procédures de renforcement de l'exactitude des listes électorales ;
- aux mécanismes d'encouragement de candidatures féminines.

9. Cela étant, un certain nombre de recommandations antérieures de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH ne sont pas prises en compte et certaines lacunes et ambiguïtés doivent être supprimées. Il serait utile de procéder à un réexamen complet du code pour en harmoniser les dispositions et le mettre en accord avec d'autres lois applicables. Parmi les recommandations essentielles relatives aux élections législatives qui n'ont toujours pas été suivies d'effet figurent les suivantes :

- l'enregistrement des candidats, en particulier les recommandations relatives à la collecte des signatures ;
- la révocation des membres de l'administration électorale ;
- les règles de campagne restrictives relatives à la durée de la campagne et à la définition large des activités de campagne ;

- les auditions publiques sur les recours ;
- la redistribution périodique des sièges ou la redélimitation des circonscriptions par un organe indépendant.

10. Le code électoral modifié offre une base solide pour la tenue d'élections démocratiques. Il est le résultat du consensus dégagé par les principaux partis politiques. Il est toutefois précisé que l'exercice de la volonté politique de toutes les parties prenantes d'appliquer pleinement la législation électorale de bonne foi est un défi majeur pour la tenue d'élections véritablement démocratiques.

11. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH savent que le groupe de travail chargé de poursuivre le réexamen du code électoral, présidé par le ministre de la Justice et auquel participent des représentants des institutions de l'Etat, des groupes parlementaires, de l'administration électorale, de la société civile et de la communauté internationale, conformément à l'accord du 20 juillet 2016¹, a été rétabli. Ils réaffirment l'importance d'un processus ouvert et d'un dialogue constructif entre toutes les forces politiques et parties prenantes pour toute modification ultérieure du code électoral. Il est aussi impératif que le processus soit achevé bien avant les prochaines élections.

12. A ce sujet, il convient de préciser que la réussite d'une réforme électorale repose sur au moins trois éléments : 1) une législation claire et complète qui respecte les normes internationales et tient compte des recommandations antérieures ; 2) l'adoption de la législation par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes ; 3) l'engagement politique de mettre en œuvre pleinement et de bonne foi la législation électorale.

13. Les recommandations formulées dans le présent avis devraient être lues conjointement avec les recommandations antérieures de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, y compris celles sur les élections municipales et présidentielles, dont il n'est pas tenu compte. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH demeurent disposés à aider les autorités qui s'efforcent de créer un cadre juridique propice à des élections démocratiques conformément aux engagements pris auprès du Conseil de l'Europe et de l'OSCE et à d'autres obligations et normes internationales.

IV. Analyse et recommandations

A. Contexte

14. A la suite de l'Accord multipartite de Przino, un groupe de travail a été constitué pour rédiger des amendements au code électoral avec la participation de l'Organisation révolutionnaire intérieure macédonienne – Parti démocratique pour l'unité nationale macédonienne (VMRO-DPMNE), de l'Union socio-démocrate de Macédoine (SDSM), de l'Union démocratique pour l'intégration (UDI) et du Parti démocratique albanais (PDA)². Le groupe est parvenu à un consensus sur la réforme électorale et le parlement a adopté, le 9 novembre 2015, la loi portant modification du code électoral³. Il convient de saluer la participation des quatre principaux partis politiques au processus. En l'espèce, les amendements ont été notamment dictés par la nécessité de rendre le processus électoral plus cohérent. Cette cohérence appelle des règles juridiques adéquates et exige de toutes les parties en cause (acteurs politiques, acteurs sociaux, institutions, administration, etc.) qu'elles

¹ Voir l'[Accord](#).

² L'[Accord de Przino](#) et son [Protocole](#) prévoient la mise en place d'une série complète de mesures pour régler la crise politique, dont une réforme électorale et une réforme des médias.

³ La proposition a été adoptée par 104 voix sur 123 (108 députés étaient présents).

expriment, par leur comportement, leur attachement tacite aux principes de la démocratie et de la participation politique.

15. Le délai d'adoption des amendements était court et l'accent a été mis sur les points mis en évidence dans l'Accord de Przino. Malgré le consensus dégagé par les quatre principaux partis politiques, il n'y a pas eu de consultation publique approfondie et le code électoral n'a pas été réexaminé dans son ensemble⁴. *Il est recommandé de mener de vastes consultations et discussions publiques en vue d'obtenir un accord et un soutien pour de futures modifications du code électoral. Ces consultations pourraient aussi permettre d'appliquer les recommandations de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise formulées dans le présent avis et dans des avis et des rapports antérieurs.*

B. Le système électoral

16. Entre 120 et 123 députés sont élus selon un système de représentation proportionnelle à partir de listes bloquées. Vingt députés sont élus à partir des listes de candidats dans chacune des six circonscriptions nationales selon la formule d'*Hondt* et jusqu'à trois députés sont élus dans une circonscription unique pour l'étranger.

17. Les électeurs doivent être répartis également entre les circonscriptions. Le code autorise des écarts allant jusqu'à 5 % de la moyenne pour les circonscriptions internes. Les amendements ne prévoient toutefois pas de méthode claire de délimitation des circonscriptions, ni de procédure décisionnelle particulière pour que la CEN en fixe les limites. Les préparatifs des élections législatives anticipées de 2016 ont mis au jour d'importantes anomalies. *Le code devrait prévoir une redistribution périodique des sièges ou une redéfinition des limites territoriales des circonscriptions par un organe indépendant, à temps et de manière transparente*⁵. C'est là l'une des principales préoccupations exprimées par les partis politiques rencontrés lors de la visite de la délégation à Skopje.

18. Le code modifie sensiblement certains aspects du vote à l'étranger. Le système précédent, mis en place pour la première fois lors des élections législatives anticipées de 2011, a donné lieu à une répartition inégale des électeurs entre les circonscriptions extérieures et a également présenté un déséquilibre entre le nombre d'électeurs dans les circonscriptions nationales et les circonscriptions extérieures⁶. Ce système n'a pas garanti le principe du suffrage égal prévu par la Constitution, la jurisprudence relative à l'article 3 du premier Protocole additionnel à la CEDH, le paragraphe 7.3 du document de Copenhague de l'OSCE de 1990 et le

⁴ Le code a été modifié moins d'un an avant la date prévue des élections. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont aussi connaissance des autres modifications apportées en juillet 2016. Il faut donc rappeler que la bonne pratique veut en principe que les éléments fondamentaux de la législation électorale ne soient pas modifiés moins d'un an avant une élection (Code de bonne conduite en matière électorale, II.2.b). Cela étant, la suite donnée aux recommandations est considérée comme une exception au principe de stabilité du droit électoral qui « ne peut [...] être invoqué pour maintenir une situation contraire aux standards du patrimoine électoral européen ni faire obstacle à la mise en œuvre des recommandations des organisations internationales » (Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral, CDL-AD(2005)043, II.2). Quoi qu'il en soit, il est important de disposer de suffisamment de temps pour organiser un débat approfondi, ouvert et public afin de dégager un consensus sur les principales modifications de la législation électorale.

⁵ S'agissant de la répartition des sièges entre les circonscriptions et du redécoupage, voir le Code de bonne conduite en matière électorale, I.2.2.iv-vii. Le rapport explicatif dispose (paragraphe 16), que « afin d'éviter la géométrie électorale passive, une nouvelle répartition devrait avoir lieu au moins tous les dix ans, et de préférence hors des périodes électorales, ce qui limite les risques de manipulations politiques ». Conformément au point 3.3 des Engagements actuels en faveur d'élections démocratiques dans les pays participants de l'OSCE, BIDDH, Varsovie, octobre 2003, « Lorsque cela est nécessaire, le redécoupage des circonscriptions électorales doit se faire conformément à un calendrier prévisible et suivant une méthode prévue par la loi ; il doit refléter les chiffres fiables d'un recensement ou d'un registre électoral. Le redécoupage devrait aussi être effectué bien avant les élections, s'appuyer sur des propositions transparentes et permettre l'information et la participation de la population ».

⁶ Un député a été élu dans chacune des trois circonscriptions extérieures sans qu'il soit tenu compte du nombre d'électeurs inscrits.

paragraphe I.2 du Code de bonne conduite en matière électorale. Plusieurs recommandations figurent dans des avis antérieurs de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH à ce sujet.

19. Si les obligations et les normes internationales n'imposent pas de modèle particulier de système électoral⁷, le processus de révision d'un élément aussi fondamental de la législation électorale ainsi que des méthodes de répartition des sièges devrait être analysé de près pour évaluer le degré d'ouverture et l'équité du système.

20. L'article 4 vise à remédier au déséquilibre dans les circonscriptions extérieures par la fusion des trois circonscriptions précédentes et la fixation d'un seuil minimal pour l'élection de députés de l'étranger. Pour être élu, le premier candidat doit obtenir le même nombre de voix que le député élu avec le moins de voix dans une circonscription nationale lors des élections législatives précédentes ; pour que le deuxième candidat soit élu, le double de voix est nécessaire et l'élection du troisième candidat exige trois fois plus de voix. Toutefois, si aucun candidat n'obtient le nombre nécessaire de voix pour obtenir un siège, les électeurs à l'étranger ne seront pas représentés, ce qui est contraire au principe du suffrage universel⁸. *Il est recommandé de prévoir une autre procédure de manière à ce que le droit de vote de toutes les personnes ayant le droit de voter à l'étranger, comme le prévoit le Code électoral, soit garanti conformément au principe de l'égalité de vote.*

21. Le code est aussi vague en ce qui concerne les procédures d'inscription des électeurs de l'étranger, notamment pour ce qui est des personnes remplissant les conditions nécessaires pour être inscrites sur les rôles électoraux. Des lignes directrices peu claires risquent de déboucher sur une approche incohérente et sur une perte du droit de vote des électeurs habilités à voter. *Il est recommandé de mettre en place des dispositions juridiques plus détaillées pour l'inscription des électeurs de l'étranger.*

C. Utilisation abusive de ressources administratives

22. Un nouveau paragraphe a été ajouté à l'article 8 a du code pour interdire expressément le lancement de toute procédure de recrutement ou de licenciement d'agents publics à compter du jour de l'adoption de la décision annonçant les élections jusqu'aux résultats définitifs.

23. Un nouvel article 8 b a été ajouté pour interdire expressément l'utilisation des locaux, des équipements et des véhicules professionnels de tout organisme public à des fins de campagne. Le nouvel article interdit aussi toute pression sur les électeurs ou les membres de leur famille et toute intimidation à leur égard. De plus, l'article 74 a été modifié pour donner compétence exclusive à la Commission nationale pour la prévention de la corruption en cas de plaintes concernant des violations des articles 8 a et 8 b.

24. De plus, dans un nouvel article 8 c, tous les partis politiques en lice sont invités à signer un « code pour des élections équitables et démocratiques » ; ils consentent à s'engager formellement à ne pas exercer de pression sur des agents publics ou des employés d'entreprises financées par l'Etat. Ils décident en outre qu'aucun agent public ou citoyen ne fera l'objet de menaces concernant son emploi ou ses prestations sociales en raison de son soutien ou de son absence de soutien à un parti politique ou à un candidat. Cela étant, l'article 8 c ne

⁷ Conseil ministériel de l'OSCE, décision n° 7/02, « Engagements en matière d'élections », Porto, 7 décembre 2002, « des élections démocratiques peuvent avoir lieu sous divers systèmes électoraux ». Voir également le paragraphe 21 de l'Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme de l'ONU de 1996 adoptée au titre du Pacte international relatif aux droits civils et politiques : « Bien que le Pacte n'impose aucun système électoral particulier, tout système adopté par un Etat partie doit être compatible avec les droits protégés par l'article 25 et doit garantir effectivement la libre expression du choix des électeurs ». Le Code de bonne conduite en matière électorale, II.4, dispose que « [l]e choix du système électoral est libre, sous réserve du respect des principes mentionnés ci-dessus ».

⁸ La CEN a annulé le vote à l'étranger avant l'annulation de l'élection du 5 juin 2016 jugeant insuffisant le nombre d'électeurs inscrits à l'étranger.

prévoit pas de conséquences juridiques si un parti ne signe pas. Au lieu d'ajouter un code pour des élections équitables et démocratiques aux exigences de la loi, il semblerait préférable de réglementer la question plus en détail.

25. L'égalité des chances doit être assurée entre tous les partis et les candidats afin de garantir la neutralité des autorités publiques⁹. Le paragraphe 5.4 du document de Copenhague de l'OSCE de 1990 engage les Etats participants à garantir « une séparation claire entre l'Etat et les partis politiques », protégeant ainsi contre l'utilisation abusive de ressources publiques par le parti au pouvoir ou le candidat sortant. Les lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux dispose aussi « la mise en œuvre effective de la législation suppose que toute restriction à l'utilisation de ressources administratives soit apportée de bonne foi »¹⁰. L'article 8 modifié et les nouveaux articles 8 b et c doivent être salués, car ils renforcent l'interdiction de l'utilisation abusive de ressources administratives à des fins de campagnes électorales ainsi que l'intimidation des électeurs conformément à des recommandations antérieures de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise. L'effectivité de ces nouvelles dispositions dépendra cependant de leur application et de la volonté politique de les mettre en œuvre¹¹.

D. Administration des élections

26. Bien qu'il n'y ait pas de modèle standard en matière de composition de l'administration électorale, la législation sur les élections devrait garantir que les commissions électorales soient constituées et fonctionnent dans un souci d'indépendance et que leurs membres soient impartiaux¹². En outre, il faudrait qu'en pratique, toute commission et ses membres se conforment à ces normes.

27. Le Code révisé prévoit toujours un système électoral à trois niveaux, comprenant la Commission électorale nationale (CEN), les commissions électorales municipales (CEM) et les commissions de bureaux de vote (CBV).

28. Il accroît les compétences de la CEN et modifie les modalités de désignation de ses membres. L'article 26 porte à neuf le nombre des membres de la Commission (contre sept auparavant). Outre les trois représentants parlementaires désignés par les partis majoritaires et les trois qui sont désignés par l'opposition, la commission comprend désormais trois experts indépendants, qui ne sont affiliés à aucun parti politique¹³. Alors que les représentants des partis politiques doivent être diplômés en droit et avoir au moins huit ans d'expérience dans ce domaine, les experts indépendants doivent avoir fait des études supérieures et avoir au moins cinq ans d'expérience, mais aussi des connaissances théoriques et pratiques des élections et des processus électoraux. Le président et le vice-président de la CEN sont élus par le Parlement parmi les trois membres indépendants et non plus désignés par les partis politiques comme auparavant. La révision crée aussi une ligne spéciale au sein du budget de l'Etat pour

⁹ Voir le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, I.2.3.a.

¹⁰ Voir les lignes directrices conjointes visant à prévenir et à répondre à l'utilisation abusive de ressources administratives pendant les processus électoraux de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, CDL-AD(2016)004/GDL-ELE-/285/2016, II.B.3.1.

¹¹ Dans son rapport final sur les élections législatives anticipées du 5 juin, le OSCE/BIDDH relève que les autorités ont certes pris des mesures pour éviter que des pressions soient exercées sur les citoyens, (déclarations politiques et mise en place de permanences téléphoniques), mais que de nombreux interlocuteurs de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH ont fréquemment dénoncé un climat d'intimidation que certains attribuent à une crainte de représailles dans les entreprises et les institutions publiques.

¹² Voir le paragraphe 20 de l'Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies sur l'article 25 du PIDCP. Voir aussi les Engagements actuels en faveur des élections démocratiques dans les Etats – participants de l'OSCE, par. 4 ; et le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, II.3.1.

¹³ Les membres indépendants ont été désignés le 16 décembre 2015 pour un mandat de cinq ans par le Parlement à la faveur d'un processus de candidatures libres ; il leur était interdit d'être membres d'un parti politique au cours des deux ans qui précédaient leur désignation.

le fonctionnement de la CEN. Elle prévoit que celle-ci gère son budget en toute autonomie. L'article 30 du Code modifié prévoit que pour être nommé Secrétaire général de la CEN, il faut avoir fait des études supérieures et avoir une expérience de la gestion du secteur public. Les modifications de la composition de la CEN, associées à la mise en place d'une ligne budgétaire spéciale constituent une mesure positive, car elles visent à assurer l'impartialité et l'indépendance de la CEN¹⁴.

29. L'article 27, par. 6, modifié prévoit une majorité des deux tiers pour l'élection des membres de la CEN. Une telle majorité peut être difficile à obtenir. Il serait donc possible que les membres ne soient pas élus suffisamment tôt avant un scrutin. Bien qu'il n'y ait pas de normes internationales sur ce point, on pourrait envisager dans la loi un mécanisme de désignation de plus pour le cas où la majorité des deux tiers ne pourrait être obtenue dans un délai suffisant avant les élections.

30. L'article 28, par. 1, prévoit que le mandat d'un membre de la CEN prend fin lorsqu'il atteint l'âge de la retraite. Une telle restriction liée à l'âge pourrait être revue¹⁵.

31. L'article 28, par. 2, al. 28, instaure un système électronique de traitement et de gestion des contestations pour l'administration électorale. Cette mesure, combinée à une modification antérieure qui prévoit la mise en place au sein de la CEN d'un service juridique chargé de donner des conseils sur les recours, permettrait d'examiner les contestations liées à un scrutin avec l'effectivité et la diligence requise. Toutefois, pour garantir les capacités administratives de la CEN, *il est recommandé de recruter à titre permanent des professionnels apolitiques pour le service juridique*¹⁶.

32. Pour plus de transparence, un article 31, par. 3, a été ajouté au Code pour préciser que les réunions de la CEN sont publiques. Les modifications de 2015 ont également prévu de nouvelles règles de prise de décision au sein de la CEN. Les votes par procuration ne sont plus possibles ; toutes les décisions doivent être adoptées par un vote à la majorité du nombre total de membres (article 31, par. 2, al. 34-b – 34-c). Ces modifications sont une bonne chose et tiennent compte de recommandations antérieures de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise. Le nouvel article 31, par. 2, al. 34-d) prévoit aussi que si un projet de décision porte sur les intérêts d'une communauté non majoritaire, tout membre de cette communauté peut demander que la CEN se prononce par consensus. Alors que ces mesures destinées à assurer la protection des minorités sont une bonne chose, les « intérêts d'une communauté non majoritaire » ne sont pas définis, ce qui pourrait conduire à des impasses ou à des litiges complexes.

33. En vertu du nouvel article 38-a, les membres des commissions de bureaux de vote à l'étranger doivent être recrutés parmi les citoyens présents dans le pays considéré, soit sur recommandation de partis politiques soit, à défaut, au cas par cas. Cette disposition répond à une recommandation antérieure de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH¹⁷.

34. Les modifications ne comprennent de dispositions détaillées sur la révocation de membres de l'administration électorale. Il avait été recommandé auparavant de détailler les raisons de

¹⁴ Voir le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, II.3.1.b ; selon le paragraphe 68 du rapport explicatif, « seules la transparence, l'impartialité et l'indépendance à l'égard de toute manipulation politique assureront la bonne administration du processus électoral, de la période précédant les élections jusqu'à la fin du traitement des résultats ».

¹⁵ Voir les Principes des Nations Unies pour les personnes âgées, adoptés par la Résolution 46/91 de l'Assemblée générale, le 16 décembre 1991.

¹⁶ En décembre 2015, les ressources de la CEN ont été renforcées par le recrutement de personnel supplémentaire dans le service juridique. Toutefois, il s'agit de postes temporaires, jusqu'au 31 décembre 2016.

¹⁷ Voir l'Avis conjoint sur le projet de loi portant modification du code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », CDL-AD(2007)012, par. 14 ; CDL-AD(2013)020, par. 18.

ces révocations et de faire en sorte que la CEN ne puisse abuser de ces règles¹⁸. Pour renforcer la capacité des membres des commissions électorales de s'acquitter de leurs tâches de façon indépendante, impartiale et professionnelle, *la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de protéger les membres des commissions électorales contre toute révocation arbitraire par la définition de motifs clairs et justifiables pour de telles révocations.*

35. Le Code prévoit toujours que les réunions ne peuvent se tenir que si la majorité des membres le demandent. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont déjà souligné qu'il devrait suffire d'un tiers des membres pour cela.

E. Registres électoraux, droit de vote et droit d'éligibilité

36. Les articles du Code portant sur les registres électoraux ont été considérablement modifiés afin de prévoir une procédure pour gérer, mettre à jour et supprimer les données des registres électoraux. De nouveaux articles 31, par. 28-b, et 41, par. 1, ont été ajoutés pour faire de la CEN la seule responsable de la gestion et de la mise à jour des registres à partir des données extraites des registres des naissances et des registres du domicile et de la citoyenneté tenus par différentes administrations. En outre, la CEN est habilitée à inspecter ces registres et à demander des informations complémentaires aux institutions compétentes.

37. Par ailleurs, un nouvel article 31, par. 28-g et -h) invite la CEN à adopter un « règlement relatif à la méthodologie de la tenue et de la mise à jour des registres électoraux » et un « règlement concernant la méthodologie d'accès, d'intervention et de suppression de données des registres électoraux » détaillant les modalités des vérifications sur le terrain afin de mettre à jour les registres électoraux. L'article 31, par. 28-e, charge en outre la CEN d'encourager publiquement les citoyens à vérifier leurs données tous les six mois et si nécessaire à demander de les modifier. Il prévoit aussi qu'elle doit veiller à ce que les registres soient mis à jour tous les mois pour tenir compte de ces demandes. Ces modifications sont une bonne chose et sont conformes aux normes internationales. Pour que les citoyens soient sensibilisés et qu'ils ne doutent pas de la fiabilité de l'inscription des électeurs sur les registres, *il est recommandé à la CEN de mener de véritables campagnes d'information du grand public*, ainsi que le prévoit la loi.

38. Un nouvel article 42 a été ajouté pour prévoir que la CEN enregistre, ajoute ou supprime des données des registres électoraux selon la méthodologie indiquée dans le règlement précité. L'article 43, par. 4, charge le ministère de l'Intérieur de soumettre à la CEN un rapport trimestriel sur les pièces d'identification biométriques récemment délivrées, y compris les motifs de la délivrance de telles pièces, systématisés par nom, prénom et lieu de résidence.

39. L'article 45 a été modifié pour ajouter la condition de faire figurer une photo de chaque électeur sur les versions imprimées des registres électoraux.

40. Collectivement, ces nouvelles dispositions répondent largement aux recommandations des rapports d'observation d'élections de l'OSCE/BIDDH. En particulier, le Code a été révisé pour distinguer clairement les responsabilités du ministère de l'Intérieur et de la CEN en matière de contestation des registres électoraux. Il détermine aussi les procédures de constitution et de gestion des registres électoraux. L'adoption de procédures claires, coordonnées et transparentes par toutes les institutions associées à la mise à jour des registres aidera à rendre ceux-ci plus exacts et à renforcer la confiance de l'opinion.

41. Un nouvel article 31, par. 28-c, prévoit que la CEN donne accès aux registres électoraux conformément à la loi sur la protection des données à caractère personnel des citoyens.

¹⁸ CDL-AD(2011)027, par. 41; CDL-AD(2013)020, par. 23.

Toutefois, il ne précise pas à quelles fins les données des électeurs peuvent être utilisées. En vertu de l'article 55, par. 1, les données à caractère personnel figurant sur les registres électoraux ne peuvent servir qu'à « l'exercice du droit de vote des citoyens ». Toutefois, l'article 55, par. 2, oblige la CEN à communiquer l'ensemble des données extraites des registres électoraux à tout parti politique enregistré ou à tout candidat indépendant qui le demande. Le cadre légal devrait clairement indiquer quel usage des informations obtenues est permis et dans quelle mesure ces informations peuvent être utilisées pour les activités de campagne des partis et des candidats. Ainsi que cela a été recommandé précédemment, il faudrait donner davantage d'indications aux candidats aux élections en définissant concrètement l'expression « exercice du droit de vote des citoyens »¹⁹.

42. Les articles 50-51 révisés prévoient désormais que les demandes d'électeurs de l'étranger de modifier les rôles électoraux soient envoyées par mail à la CEN seulement et non plus aux représentations diplomatiques à l'étranger comme c'était le cas auparavant. Cela évite d'éventuels problèmes de double juridiction. En outre, le Code indique spécifiquement qu'une fois qu'une décision a été rendue, la CEN en informe immédiatement le demandeur par mail, ce qui lui laisse le temps nécessaire pour exercer éventuellement un recours dans les délais fixés.

F. Enregistrement des candidats

43. Conformément à une Recommandation antérieure de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH²⁰, l'article 63, par. 3, a été modifié pour permettre à un électeur de donner une signature de soutien à plus d'un candidat. Toutefois, à l'inverse de ce qui figure dans une Recommandation antérieure de l'OSCE/BIDDH, les signatures doivent toujours être collectées devant un représentant régional de la CEN. *Il est recommandé d'envisager d'autres méthodes de collecte des signatures afin de réduire les possibilités d'intimidation des électeurs, car une telle disposition pourrait favoriser ce genre de pratiques.*

44. En guise de mesure destinée à encourager la participation des femmes, le Code électoral demande désormais que toute liste comporte au moins 40% de candidats du sexe le moins représenté - que ce soit pour les élections législatives ou municipales, ou pour le conseil de la ville de Skopje - dont un candidat du sexe le moins représenté tous les trois et dix noms de la liste (les candidats sont élus dans l'ordre des noms inscrits sur la liste). Ce sont là des mécanismes efficaces pour promouvoir la participation des femmes à la vie politique et publique conformément aux engagements pris envers l'OSCE et aux normes internationales²¹.

¹⁹ Voir l'Avis conjoint CDL-AD(2011)027, par. 20.g.

²⁰ CDL-AD(2011)027, par. 15.

²¹ Voir Conseil ministériel de l'OSCE, décision n° 7/09 sur la participation des femmes à la vie politique et publique, par. 2 ; doc. CDL-AD(2009)029, Rapport sur l'impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique, par. 84ss ; Conseil de l'Europe, rapport parlementaire du 22 décembre 2009 sur le renforcement de la représentation des femmes en politique par le système électoral. En outre, en vertu de l'article 4 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, « l'adoption par les Etats parties de mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes n'est pas considérée comme un acte de discrimination ».

45. Un certain nombre de recommandations de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH concernant le droit de vote aux élections législatives n'ont pas été prises en considération. Ainsi²² :

- L'article 7, par. 2, garantit le droit d'éligibilité aux citoyens jouissant d'une « capacité juridique active ». La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont déjà souligné que « cette disposition devrait mentionner qu'une incapacité qui prive un citoyen de ses droits politiques [devrait] être attestée par une décision de justice, tant que ce point n'est pas réglé par un autre texte ».
- L'article 64, par. 2, prévoit que « les candidats à la députation doivent déclarer s'ils appartiennent à une minorité ethnique ». Cela ne devrait pas être obligatoire²³.
- L'article 67, par. 2, devrait préciser le délai pour éliminer les irrégularités sur notification de la commission électorale.

46. Le Code électoral est muet sur le retrait de candidats et de listes de candidats une fois qu'ils ont été confirmés par l'administration électorale. Il pourrait être utile de réglementer cette question afin d'éliminer ce flou juridique.

G. Financement des campagnes

47. Le Code prévoit un meilleur encadrement du financement des campagnes. Les modifications réduisent de sept à cinq jours le délai laissé pour rendre une décision sur des irrégularités alléguées et obligent la Commission nationale pour la prévention de la corruption (CNPC) à se prononcer en réunion publique sur les plaintes. Ce sont là des modifications positives, car elles clarifient les compétences de la CNPC et renforce la transparence du processus et l'obligation de rendre des comptes à ce sujet. Toutefois, en dépit des recommandations formulées dans le rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH de 2011, aucun délai n'est fixé pour le contrôle des comptes de campagne provisoires. La publication des comptes de campagne provisoires certifiés avant le jour du scrutin améliorerait la transparence et informerait les électeurs sur le financement des campagnes avant qu'ils ne votent²⁴. Au cours de la visite de la délégation à Skopje, le Cour des comptes a noté qu'il serait techniquement difficile de contrôler ces bilans avant le jour du scrutin.

48. Un nouvel article 74-a donne une compétence exclusive à la Cour des comptes pour examiner les plaintes concernant le financement des campagnes. Toutefois, il n'y a pas de disposition équivalente obligeant la Cour des comptes à prendre ses décisions en séance publique. Pour plus de transparence, *il est recommandé de prévoir que les séances de la Cour des comptes sont publiques dans de tels cas.*

49. Les modifications abaissent les limites de don pour les personnes physiques et morales : les personnes physiques peuvent donner jusqu'à 3 000 euros, les personnes morales un maximum de 30 000. Le plafond des dépenses de campagne a également été réduit pour les différents candidats en lice à 1,8 euro environ par électeur inscrit sur les rôles. Cela semble être conforme à l'Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies selon laquelle « il peut être justifié d'imposer des limites raisonnables aux dépenses consacrées aux campagnes électorales si cela est nécessaire pour garantir que le libre choix des électeurs ne soit pas subverti ni le processus démocratique faussé par des dépenses disproportionnées en faveur de tout candidat ou parti »²⁵. Toutefois, *il*

²² CDL-AD(2013)020, par. 16, concernant l'avis précédent (CDL-AD(2011)027).

²³ Code de bonne conduite en matière électorale, I.2.4.c.

²⁴ Voir le paragraphe 200 des Lignes directrices du de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques, en vertu duquel « afin de renforcer la transparence, ces rapports financiers pourraient être rendus publics sur Internet en temps opportun à titre de bonne pratique ».

²⁵ Voir aussi les Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques (CDL-AD(2010)024), par. 175.

*est recommandé d'envisager de limiter encore les dons des personnes morales qui offrent des biens ou des services à une administration afin d'éviter les cas de corruption éventuelle*²⁶.

50. L'article 84-b a été modifié conformément à des recommandations antérieures. Il prévoit désormais que les candidats dressent des comptes de campagne ventilés par poste de façon que l'on puisse déterminer exactement comment les fonds de campagne sont dépensés. En outre, de nouvelles dispositions ont été ajoutées pour renforcer la transparence des rapports financiers de campagne en ajoutant l'obligation de faire état des dons de tiers et de publier l'ensemble des comptes sur le site internet de celui qui les soumet.

51. Il convient de saluer aussi le fait que le Cour des comptes soit habilitée à demander des renseignements complémentaires aux candidats en lice de façon à pouvoir réaliser un contrôle approfondi.

H. Règlementation des médias et des campagnes

52. Conformément à des recommandations antérieures, le cadre légal applicable à la couverture des élections par les médias a été considérablement modifié²⁷. Les articles modifiés 75, 75-b, 75-f et 76-a détaillent maintenant les conditions d'accès équitable aux bulletins d'infos et aux publicités politiques payantes ; ils interdisent aux sociétés de radiotélédiffusion et à leurs propriétaires de soutenir financièrement des candidats en lice ; ils réduisent les délais applicables aux procédures concernant les plaintes liées aux médias et les procédures pour délits graves et alourdissent les amendes sanctionnant les violations ; ils interdisent aux médias de couvrir les responsables publics qui soutiennent un parti donné ; ils permettent aux partis non représentés au Parlement de bénéficier gratuitement de temps d'antenne sur la chaîne parlementaire de la société de radiotélédiffusion publique ; et ils imposent à la société de radiotélédiffusion publique de programmer régulièrement des débats liés aux élections. Les modifications obligent aussi les portails internet à couvrir les campagnes²⁸.

53. En dépit de ces modifications positives, le Code pourrait encore préciser les conditions de présentation équilibrée des informations au cours de la campagne électorale. En effet, le système actuel conduit à une couverture excessive de la campagne des grands partis. En tout état de cause, il faudrait assurer un équilibre entre la liberté d'expression et l'égalité de chances, surtout dans les médias contrôlés par des intérêts privés ; l'égalité peut être soit stricte, soit proportionnelle²⁹.

54. A la suite de l'accord de Pržino, des consultations ont eu lieu entre les quatre grands partis politiques et les organisations de la société civile pour réformer encore le cadre applicable aux médias. Toutefois, aucun consensus n'a pu être trouvé sur le sujet, tandis que le Parlement a rejeté le 4 avril 2016 les propositions de modifications présentées par des organisations de la société civile³⁰.

55. En outre, un nouvel article 78-a a été ajouté pour régir la publicité politique sur les panneaux d'affichage. Il limite le nombre de panneaux pouvant être utilisés à des fins politiques à la moitié du nombre total de ceux qui sont installés dans les différentes communes. Il instaure de plus un système de quotas selon lequel 40% du total d'une commune donnée sont affectés aux partis au pouvoir, 40% aux partis d'opposition, 10% aux partis représentés au parlement

²⁶ Voir la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, article 5. b).

²⁷ Voir l'avis conjoint CDL-AD(2011)027, par. 61. Voir aussi le rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections présidentielles du 13 avril 2014 et les élections parlementaires anticipées du 27 avril 2014.

²⁸ La Commission de Venise et le BIDDH / OSCE ont été informés que la société publique de radiotélédiffusion n'a pas été consultée sur les dispositions concernant les médias.

²⁹ Code de bonne conduite en matière électorale, I.2.3.c.

³⁰ Voir le Rapport final du BIDDH / OSCE sur les élections législatives anticipées prévues le 5 juin.

qui n'ont pu constituer de groupe politique et 10% aux partis non représentés. L'emplacement des panneaux est déterminé par tirage au sort.

56. La limitation du nombre de panneaux d'affichage de l'article 78-a, par. 2, pourrait conduire à une situation trop restrictive si le nombre de panneaux est trop faible. Dans un tel cas, les candidats en lice ne pourraient pas tous disposer d'un nombre suffisant de panneaux pour pouvoir faire campagne avec efficacité. Il convient de se rappeler que l'ensemble des restrictions des activités de campagne doivent être proportionnées, car elles limitent la liberté d'expression, alors que celle-ci est une condition préalable pour qu'une élection soit démocratique³¹. En outre, ainsi que cela a été noté précédemment, le Code électoral est toujours très restrictif pour ce qui est de la durée de la campagne et de la définition des activités menées dans ce cadre³².

I. Recours et sanctions

57. La révision de 2015 a modifié certains aspects des procédures de recours en réduisant les délais de règlement des contentieux électoraux et en ajoutant des mesures visant à assurer plus de transparence afin de renforcer l'effectivité des voies de recours. Conformément à une recommandation précédente, un nouvel article 149-a a été ajouté pour étendre le droit des électeurs d'exercer un recours devant la CEN si leur droit de vote a été violé à un moment quelconque du processus électoral et non plus seulement le jour du scrutin. L'article 150 a aussi été modifié pour préciser la procédure que le tribunal administratif doit suivre quand il se prononce sur des recours au titre des articles 149, 149-a et 150.

58. Bien que les modifications comprennent des dispositions visant à renforcer la transparence en prévoyant des auditions publiques quand les instances administratives examinent les recours liés aux élections, le tribunal administratif n'est pas soumis à des obligations analogues quand il examine des affaires dans ce domaine. Le Code prévoit seulement que les décisions du tribunal doivent être publiées dans les 24 heures sur le site internet et indiquer la position de chacun des juges dans le cas d'espèce. L'absence de garanties d'auditions publiques du tribunal administratif est contraire aux engagements de l'OSCE et à d'autres normes internationales. Cela nuit à la confiance de l'opinion à l'égard du processus³³. *La Commission de Venise et le l'OSCE/BIDDH recommandent donc de revoir le Code pour garantir que les auditions concernant des contentieux liés aux élections soient publiques sauf si le tribunal juge qu'il y a là une exception prévue par la loi, si bien que l'audition doit se tenir à huis clos*³⁴.

59. On peut douter quelque peu de l'efficacité de la procédure de recours pour les électeurs domiciliés à l'étranger³⁵. L'article 149, par. 2, prévoit toujours que les recours sont exercés par courrier exprès, tandis qu'en vertu de l'article 67, par. 9, le dépôt est possible par mail. Ces dispositions devraient être harmonisées même si elles ne concernent pas le même type d'infractions. Cela pourrait aussi conduire à envisager d'autoriser les électeurs vivant dans le pays même à exercer un recours par courrier ou par courriel.

³¹ Code de bonne conduite en matière électorale, II.1.

³² Voir doc. CDL-AD(2011)027, par. 44ss.

³³ Voir en particulier la Liste des critères de l'Etat de droit, CDL-AD(2016)007, II.E.2.c.vii ; le paragraphe 12 du document de Copenhague de l'OSCE ; l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) ; et l'article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

³⁴ Voir Constitution, article 102.

³⁵ Voir doc. CDL-AD(2011)027, par. 34-35.

60. La recommandation antérieure de modifier l'article 151, par. 1³⁶, afin de supprimer la possibilité d'annuler les résultats en cas d'irrégularités mineures, n'a toujours pas été prise en considération.

61. L'article 16 du Code électoral sur les infractions pénales et les délits graves a été révisé pour l'harmoniser avec les modifications de fond soit par l'ajout de nouvelles sanctions pénales soit par l'aggravation des amendes prévues pour des infractions pénales existantes. Conformément à une recommandation antérieure de l'OSCE/BIDDH, la loi prévoit désormais une sanction en cas de non-soumission des comptes de campagne³⁷.

³⁶ Doc. CDL-AD(2013)020, par. 40.

³⁷ Rapport final du BIDDH / OSCE sur l'élection présidentielle du 13 avril 2014 et sur les élections législatives anticipées du 27 avril 2014.