



Strasbourg, le 29 mai 2009

CDL-EL(2009)007*

Avis n° 509 / 2008

Or. angl.

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

**PROJET D'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 le Bureau des institutions démocratiques et
des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH)**

**sur la base des observations de
M. Oliver KASK (membre, Commission de Venise, Estonie)
Mme Maria Teresa MAURO (experte, Commission de Venise, Italie)
M. Kåre VOLLAN (expert, Commission de Venise, Norvège)
M. Victor ULLOM (expert, OSCE/ BIDDH)**

** Le présent document a été classé en diffusion restreinte le jour de sa publication. Il sera déclassifié un an après sa publication, conformément aux règles énoncées dans la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe, sauf si la Commission de Venise en décide autrement.*

Ce document ne sera pas distribué en salle, veuillez vous munir de cet exemplaire.

www.venice.coe.int

1. Introduction

1. *A la suite d'une demande du ministère de la Justice de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », la Commission de Venise du Conseil de l'Europe et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH/OSCE) ont examiné le Code électoral du pays modifié en octobre 2008.*

2. *Le présent avis a été élaborée suite à la résolution 1320 (2003) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe invitant la Commission de Venise a formuler des avis concernant des améliorations possibles dans la législation et les pratiques des États membres particuliers ou des pays candidats.*

3. *Les amendements récemment apportés portent sur des points particuliers que sont le seuil électoral pour l'élection présidentielle, le vote à l'étranger, l'inscription des électeurs, le financement de la campagne et les procédures de recours. Certains amendements reposent sur un projet de texte de travail portant modification du Code électoral que la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE ont examiné en 2007(CDL-AD(2007)012). Le présent projet doit être lu compte tenu de ce document et d'autres « avis conjoints » pertinents (voir par. 4). De nombreuses observations formulées dans des textes précédents ont été prises en considération, mais elles ne figurent pas toutes dans ce document.*

4. *Le présent document a été adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa ... réunion (Venise, ...) et par la Commission de Venise à sa session plénière (Venise, ...).*

2. Documents de référence

5. Le présent projet d'avis repose sur :

- La traduction non officielle du Code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (publié au Journal officiel 40/2006, 136/2008, 148/2008 et 155/2008 ; CDL(2009)006).
- La traduction faite par le Conseil de l'Europe du Code électoral au 29 mars 2006, (CDL-EL(2006)021 ; traduction non officielle).
- L'avis sur le Code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » de la Commission de Venise (CDL-AD(2008)036 ; du 15 décembre 2008).
- L'avis conjoint sur le projet de texte de travail modifiant le Code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE, (CDL-AD(2007)012 ; du 21 mars 2007).
- L'avis conjoint sur le Code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE, (CDL-AD(2006)022 ; du 10 juillet 2006).
- L'avis conjoint sur les projets d'amendements au Code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » de la Commission de Venise et du BIDDH/OSCE, (CDL-AD(2006)008 ; 21 mars 2006).
- Le Code de bonne conduite en matière électorale : Lignes directrices et rapport explicatif adoptés par la Commission de Venise lors de sa 52e session (Venise, 18-19 octobre 2002 ; CDL-AD(2002)023rév).
- Les principes directeurs de l'examen d'un cadre juridique pour les élections du BIDDH/OSCE, janvier 2001.
- BIDDH/OSCE, Engagements existants pour des élections démocratiques dans les Etats participants de l'OSCE (Varsovie, octobre 2003).
- Rapport final de la mission d'observation du BIDDH/OSCE de l'élection présidentielle du 1^{er} juin 2008 en « ex-République yougoslave de Macédoine ».

- Communiqué des observations préliminaires et des conclusions sur les élections présidentielle et municipales (premier tour) du 22 mars 2009 en « ex-République yougoslave de Macédoine ».
- Communiqué des observations préliminaires et des conclusions sur le deuxième tour des élections présidentielle et municipales en « ex-République yougoslave de Macédoine », 5 avril 2009.
- Rapport final sur les élections législatives du 1^{er} juin en « ex-République yougoslave de Macédoine ».
- Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Rapport, Observation des élections parlementaires en « ex-République yougoslave de Macédoine » (1^{er} et 15 juin 2008) (23 juin 2008 ; Doc. 11647).
- Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Rapport, Observation de l'élection présidentielle en « ex-République yougoslave de Macédoine » (22 mars et 5 avril 2009) (27 avril 2009 ; Doc. 11866).

3. Droit de vote et d'éligibilité

6. **L'article 7(2)** restreint le droit d'être élu des citoyens condamnés par la justice à une peine d'emprisonnement ferme de six mois au moins. Il s'agit d'une importante restriction ; une peine, une fois purgée, qui ne devrait pas restreindre un droit aussi fondamental que celui de voter et d'être élu, car cela serait contraire au principe de proportionnalité et pourrait porter atteinte au droit énoncé à l'article 3 du Protocole additionnel à la CEDH et à l'article 7(5) du Document de Copenhague de l'OSCE¹.

7. Les **articles 6 et 7** n'autorisent pas les étrangers à voter ou à se porter candidats aux élections au conseil municipal ni au poste de maire. Il serait souhaitable d'accorder le droit de vote aux résidents étrangers afin d'être notamment conforme à la Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (article 6). Il est en conséquence recommandé d'accorder le droit de vote aux élections locales après une certaine durée de résidence, généralement cinq ans².

4. Seuil électoral pour l'élection présidentielle

8. Conformément à la Constitution, un candidat est élu à la présidence au premier tour s'il obtient la majorité absolue des voix de l'ensemble des électeurs inscrits. Dans le cas contraire, un deuxième tour est organisé entre les deux candidats arrivés en tête et celui qui obtient le plus de voix est élu président à condition que plus de 40 % des électeurs inscrits aient voté. Si la participation électorale est inférieure à 40 % au deuxième tour, une nouvelle élection doit avoir lieu.

9. Le taux de participation nécessaire au deuxième tour d'une élection présidentielle pour que cette dernière soit valable a été ramené de 50 % à 40 % par une modification de la Constitution. Il avait été antérieurement recommandé de supprimer cette condition, car elle pouvait être à l'origine de l'échec des cycles électoraux. Cela impliquerait un changement constitutionnel.

10. Le seuil inhabituellement élevé qui a été fixé pour remporter l'élection au premier tour (50 % des électeurs inscrits) s'écarte cependant de la règle plus courante exigeant plus de 50 % des voix exprimées lors d'une élection. Avec un taux de participation de 58 % au premier tour de la dernière élection présidentielle (2009), un candidat aurait dû obtenir 87 % des suffrages exprimés pour remporter d'emblée le premier tour³. Cette exigence semble

¹ Voir Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (CDL-AD(2002)023rév), I 1.1. d.

² Voir Le Code de bonne conduite en matière électorale, I 1.1. b. ii.

³ Même si le taux de participation électorale est très supérieur, par exemple de 70 %, le candidat devrait obtenir 71 % des voix exprimées pour remporter, à titre définitif, l'élection au premier tour.

inutilement lourde, et signifierait qu'un deuxième tour est nécessaire même lorsqu'un candidat bat largement tous les autres candidats. Le cadre juridique pourrait être modifié par exemple pour préciser qu'un candidat remporte le premier tour si la majorité de l'ensemble des électeurs inscrits participe à l'élection et si le candidat obtient plus de 50 % des suffrages valables exprimés. Il faudrait toutefois modifier la Constitution.

11. Le code devrait prévoir le cas d'un candidat qui se retire entre les deux tours d'une élection municipale ou d'une élection présidentielle. On peut supposer, du moins pour l'élection présidentielle, que conformément à l'article 81 de la Constitution, le deuxième tour aurait lieu et que le candidat restant devrait obtenir la majorité requise. Le code pourrait préciser ce point, y compris pour les élections municipales.

12. L'**article 121** du Code ne (re)fait pas mention de la disposition constitutionnelle concernant le seuil de représentation au deuxième tour. La Constitution dispose : « Un candidat est élu président s'il obtient la majorité des suffrages exprimés, à condition que plus de 40 % des électeurs inscrits aient voté ». Juridiquement parlant, il est inutile de reprendre ce qui est déjà dans la Constitution, mais par souci de clarté, il serait préférable que le Code énonce aussi la règle *in extenso*. Le Code pourrait aussi être plus précis et indiquer que par « personne ayant voté », on entend toute personne ayant déposé son bulletin dans l'urne, ce qui comprend donc les bulletins non valables.

5. Vote à l'étranger et nouvelles circonscriptions parlementaires

a. Dispositions relatives au vote à l'étranger

13. Les récentes modifications apportées au Code permettent aux électeurs qui sont temporairement à l'étranger de s'inscrire pour voter dans des représentations diplomatiques ou consulaires. L'**article 2** du Code donne une définition des citoyens « temporairement à l'étranger » :

1. citoyens dont le dernier domicile est enregistré en République et qui, le jour du scrutin, se trouvent séjourné temporairement à l'étranger pour une durée comprise entre trois mois et un an, ou
2. citoyens à l'étranger depuis plus d'un an qui se sont faits enregistrer comme séjournant temporairement à l'étranger auprès de l'autorité compétente.

14. Sur ce point, les observations figurant dans un avis conjoint précédent⁴ demeurent valables, en ce sens que seuls les citoyens ayant séjourné à l'étranger pendant une période comprise entre trois mois et un an ou étant enregistrés comme séjournant temporairement à l'étranger auraient le droit de voter à l'étranger. On pourrait y voir un obstacle arbitraire à l'octroi du droit de vote à d'autres citoyens, d'où la nécessité de revoir ces dispositions.

15. La composition de la Commission électorale du bureau consulaire demeure aussi préoccupante. Il est précisé dans l'avis conjoint de 2007 :

« Selon le projet de loi, les autorités électorales en charge du vote depuis l'étranger se composent du ministère des Affaires étrangères... L'on pourrait toutefois envisager de procéder à des échanges de personnels entre les missions diplomatiques et le ministère des Affaires étrangères de sorte que les membres des autorités électorales soient moins directement liés entre eux. Les membres des autorités électorales pourraient d'ailleurs être recrutés parmi des citoyens disponibles dans le pays en question, soit sur

⁴ Voir l'Avis conjoint sur le projet de loi modifiant le Code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », CDL-AD(2007)012, mars 2007.

recommandation des principaux partis politiques, soit au cas par cas »⁵.

b. Trois nouvelles circonscriptions

16. Conformément au Code électoral, les électeurs votant à l'étranger représentent trois circonscriptions uninominales pour les élections législatives : l'une recouvre l'Europe et l'Afrique, une autre les Amériques et une troisième l'Australie et l'Asie. S'il n'existe pas de norme juridique applicable aux mesures relatives au vote à l'étranger et si les procédures varient considérablement de par leur portée et leur approche, l'élection devrait, d'une manière générale, être conforme aux normes relatives aux élections démocratiques comme dans le cadre des procédures nationales. Il semble que la méthode énoncée dans la législation actuelle ne soit pas conforme à cette norme ; il est donc recommandé d'envisager une nouvelle formule.

17. Premièrement, bien que le Code prévoit un système proportionnel pour les élections législatives (avec six districts de grande taille, 20 sièges chacun), les trois circonscriptions uninominales rompent avec le principe utilisé par ailleurs et c'est le parti le plus grand qui aura les plus grandes chances d'emporter ces sièges. Même si l'ensemble de ces trois circonscriptions conduirait à une élection au scrutin proportionnel, seuls les partis les plus importants auraient des chances de remporter des sièges ; le système est ainsi en réalité un système à « scrutin majoritaire uninominal ».

18. Deuxièmement, il devrait être noté que, alors que les districts nationaux sont dessinés pour produire environ le même nombre des votes par siège, les trois districts à l'étranger sont conçus pour un siège à chaque fois sans tenir compte du nombre des électeurs inscrits.

19. Par conséquent, le nombre d'électeurs votant diffère considérablement d'une circonscription à l'autre, comme dans le cas des circonscriptions nationales, ce qui risque de porter atteinte au principe du suffrage égal, et plus précisément le principe de l'égalité de la force électorale⁶.

20. Si la création d'une circonscription virtuelle est une option viable pour le vote à l'étranger, à condition toutefois que le nombre d'électeurs participant à l'élection soit suffisant pour que le suffrage soit égal, les circonscriptions devraient être réparties de manière qu'un système proportionnel soit effectif (dans ce cas en ayant plusieurs circonscriptions), faute de quoi, il est recommandé que les suffrages exprimés depuis l'étranger soient comptés dans la circonscription de la dernière résidence de l'électeur.

c. Autres

21. La nécessité, énoncée à l'**article 61**, de réunir 200 signatures en faveur d'un candidat aux élections législatives dans une circonscription à l'étranger ne semble pas reliée au nombre d'habitants ni à celui des électeurs inscrits, comme dans le cas des signatures nationales. Comme le nombre d'électeurs s'étant inscrits pour voter à l'étranger sera connu, on pourrait envisager d'établir un lien entre le nombre de signatures requises et le pourcentage de la population (électeurs inscrits) connue.

22. La présence d'observateurs et de représentants accrédités de partis politiques ou de candidats est essentielle pour la transparence du scrutin tant dans le pays qu'à l'étranger. Bien que rien dans le Code ne s'y oppose, une disposition expresse pourrait être prévue et la procédure d'accréditation depuis l'étranger devrait être indiquée. Cela est particulièrement important compte tenu des spécificités que présente une mission diplomatique servant de bureau de vote.

⁵ *Id.*

⁶ Voir le document de Copenhague, article 7.3 et voir le Code de bonne conduite en matière électorale, partie I 2.2.

6. Administration électorale

23. L'**article 23(1)** fixe le quorum des organes électoraux ainsi que le nombre requis pour rendre une décision. Le libellé n'est pas clair ; on ne sait pas au juste s'il faut, pour qu'une décision soit valable, une majorité des « membres » (seulement) ou si la majorité peut être obtenue en comptant aussi les suppléants en l'absence d'un membre. L'**article 23(2)** laisserait entendre que tel est le cas, mais il pourrait être précisé en ajoutant « avec les mêmes droits de travailler et de voter que le membre qu'il/elle remplace ».

24. D'après l'**article 27(5)**, le président et les membres de la commission électorale nationale sont élus par le parlement à la majorité des deux tiers du nombre total de députés. Bien que cette disposition exige un large consensus sur la participation à la Commission électorale d'Etat, elle complique sans aucun doute la nomination des membres et la procédure pourrait facilement se prolonger indéfiniment. On ne sait pas non plus si le vote au parlement portera sur chaque membre séparément ou sur tous les membres et le président de la Commission électorale d'Etat conjointement. Des éclaircissements seraient les bienvenus.

25. L'**article 31(2)** : Dans un avis conjoint précédent sur le projet de code électoral⁷, il était indiqué que les attributions de la commission électorale nationale étaient trop importantes. Il était proposé de confier certaines fonctions aux commissions électorales municipales et de faire en sorte qu'en période électorale en particulier les commissions remplissent des fonctions de surveillance (les responsabilités le jour du scrutin étant chthonophages). Le Code électoral fait apparemment se chevaucher les fonctions de contrôle des conseils électoraux⁸ ; il conviendrait de préciser qui est chargé de contrôler les travaux de ces conseils : commissions électorales municipales ou Commission électorale d'Etat.

26. Dans son rapport final sur les élections législatives anticipées de 2008, le BIDDH a recommandé de supprimer les incohérences entre le Code électoral et la loi sur les délits de manière que la Commission électorale d'Etat puisse engager des procédures contre les personnes ayant commis des délits électoraux prévus dans le code. Cette question semble avoir été réglée à l'**article 31(3)**, qui prévoit aussi que la Commission électorale d'Etat démet de leurs fonctions les membres d'un organe d'administration des élections en cas d'activités illégales. La procédure à cette fin n'étant pas indiquée, il serait bon que le code la définisse clairement.

27. L'**article 35(2)** dispose que la Commission électorale d'Etat « fixe par un acte les procédures de désignation du président, du vice-président, des membres et des suppléants des CM » ; il en est de même pour les conseils électoraux à l'**article 39(3)**. Aucun des deux articles ne précise si les désignations font l'objet d'un acte normatif ou d'un acte ad hoc. Les procédures de désignation gagneraient à être développées, d'autant que dans des recommandations précédentes, le BIDDH a suggéré que les présidents et les suppléants de ces organes soient sélectionnés parmi les membres choisis de façon aléatoire, soit par l'organe proprement dit (par un vote interne), soit par l'organe électoral immédiatement supérieur (la commissions électorales municipales ou la Commission électorale d'Etat respectivement)⁹.

28. L'**article 37(2)** portant sur les compétences de la commissions électorales municipales et de la Commission électorale de la ville de Skopje demeure peu clair en dépit des amendements

⁷ CDL-AD(2006)008, paragraphe 17.

⁸ L'article 37(2) dispose que les commissions régionales ou municipales doivent « contrôler la légalité des travaux des conseils électoraux et intervenir en cas de violation de la légalité dans ... la conduite des élections » tandis que l'article 32(2) charge la commission électorale nationale de « contrôler les bureaux de vote le jour du scrutin lorsque des irrégularités ont été signalées ».

⁹ Voir la Recommandation n° 9 de la Mission d'observation des élections du BIDDH/OSCE. Rapport final sur les élections législatives anticipées, 1^{er} juin 2008, page 26.

récents et aurait besoin des clarifications additionnelles.

29. Plus précisément, l'**article 37(2) paragraphe 2** charge les commissions électorales municipales « *de révoquer les membres du conseil électoral ... le jour du scrutin* ». Cet article ne définit pas les modalités et ne précise pas non plus si cette prérogative s'applique aussi avant le scrutin.

30. De plus, l'**article 37(2) paragraphe 10** dispose que la commissions électorales municipales « recense les représentants agréés pour superviser les travaux des élections municipales ». Le code devrait toutefois préciser si les partis et les candidats doivent communiquer la liste de leurs représentants agréés auprès des commissions électorales municipales et dans l'affirmative, dans quel délai, et si des sanctions s'appliquent le cas échéant en cas de non-communication de la liste.

31. Finalement, l'**article 37(2) paragraphe 16** du Code, qui charge la commissions électorales municipales de « *se prononcer en cas de plainte* » semble contraire à l'**article 148(1)** qui confère cette compétence à la commission électorale nationale.

32. L'**article 38** porte sur la composition du conseils électoraux . Le libellé de cet article peut prêter à confusion, par exemple : « les conseils électoraux sont composés d'un président, de quatre membres et de leurs suppléants... ». Le texte semble indiquer que le conseils électoraux compte neuf membres alors qu'il n'en a en fait que cinq. Le nombre précis doit être clair pour que des décisions puissent être prises. Il pourrait être bon de commencer par préciser le nombre total de membres composant le conseils électoraux avant d'exposer dans le détail les tâches de chaque membre y compris les relations, et toute distinction, entre les membres et les suppléants.

7. Liste des électeurs

33. La Commission électorale nationale est chargée de la liste des électeurs, ce qui contraste avec le code précédent qui confiait cette tâche au ministère de la Justice. Le transfert de la liste des électeurs à un organe composé de membres du gouvernement et de l'opposition devrait restaurer la confiance dans le processus.

34. En vertu de l'**article 43**, le ministère de l'Intérieur doit communiquer des données pour la liste des électeurs. Le texte actuel n'indique pas clairement que les données doivent aussi porter sur les personnes qui n'ont pas 18 ans au moment où elles sont fournies mais qui auront cet âge d'ici au scrutin.

35. L'**article 46** prévoit que des listes partielles d'électeurs seront établies pour que les élections puissent avoir lieu dans des postes militaires et l'**article 47** indique que le personnel militaire vote dans la circonscription/municipalité dans laquelle l'unité ou le poste militaire se trouve. Il est possible de dégager les mêmes conclusions de l'**article 113**. Le Code de bonne conduite en matière électorale conseille que ces personnes votent, dans la mesure du possible, dans le bureau de vote correspondant à leur domicile officiel¹⁰. Bien qu'il soit difficile, voire impossible, de permettre à l'ensemble du personnel militaire de voter dans la circonscription correspondant à son domicile, certains militaires pourraient y être autorisés en étant postés dans leur commune.

36. L'**article 55(1)** dispose que les données à caractère personnel figurant sur la liste des électeurs sont protégées, conformément à la loi sur la protection des données. Il indique en outre que les données « *ne sont pas utilisées à des fins autres que l'exercice du droit de vote des citoyens* ». Toutefois, le paragraphe suivant (**article 55(2)**) exige de la Commission

¹⁰ Voir le Code de bonne conduite en matière électorale, point I.3.2.xii.

électorale d'Etat qu'elle communique l'ensemble des données de la liste électorale à tout parti politique ou candidat indépendant inscrit, qui en fait la demande. Les normes du Conseil de l'Europe et de l'OSCE¹¹ tendent à indiquer que le cadre juridique spécifie l'usage qui peut être fait de ces données et précise si ces dernières peuvent servir à des fins autres que celle de contester l'inscription d'un électeur donné. La loi devrait notamment préciser si les données peuvent être utilisées pour les activités de campagne des partis politiques et des candidats. Le cadre juridique devrait aussi prévoir des sanctions en cas d'usage abusif des informations obtenues à partir de listes d'électeurs.

8. Définition de la circonscription électorale dans le cas d'élections législatives

37. D'après le Code, les six circonscriptions législatives ne devraient pas fluctuer de plus ou de moins 5 % par rapport au nombre moyen d'électeurs et 20 députés sont élus dans chaque circonscription. Faute de normes sur la méthode de découpage des circonscriptions, cette disposition oblige à un redécoupage régulier des circonscriptions en fonction des mouvements de population. Cette opération ayant de vastes incidences politiques, d'autres méthodes pourraient être envisagées¹². Il est courant de découper les circonscriptions électorales et de répartir les mandats proportionnellement au nombre d'électeurs (c'est-à-dire un mandat pour 20 000 électeurs). Si cette méthode (circonscriptions électorales fixes et nombre variable de mandats) était adoptée, la règle générale de répartition des mandats entre les circonscriptions devrait alors figurer dans le Code électoral.

9. Listes de candidats

38. La surveillance de la collecte des signatures de soutien ne relève plus des antennes locales du ministère de la Justice mais de la Commission électorale d'Etat, ce dont il faut se féliciter. Ce transfert des responsabilités devrait réduire les pressions (perçues ou réelles) exercées sur les signataires pour qu'ils soutiennent le parti au pouvoir. L'**article 63(2)** du Code devrait préciser la procédure de collecte des signatures de soutien pendant la procédure d'enregistrement des candidats dans les bureaux locaux, vraisemblablement les commissions électorales municipales (car la Commission électorale d'Etat proprement dite n'est pas représentée au niveau local).

a. Appartenance ethnique

39. D'après l'**article 64(3)**, tout candidat au parlement doit fournir « une déclaration de son appartenance à une communauté ethnique », ce qui n'est pas nécessaire dans le cas d'autres listes¹³. L'appartenance ethnique n'est pas indiquée sur le bulletin de vote et s'agissant des élections prévues par la loi, aucun quota ne s'applique aux minorités ethniques. La déclaration d'appartenance ethnique n'ayant un rapport qu'avec la prise de décisions au sein de l'organe électoral, elle pourrait être faite après les élections. D'après le Code de bonne conduite en matière électorale¹⁴ et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales¹⁵, nul ne devrait être contraint d'indiquer son appartenance à une minorité nationale. Cette déclaration devrait être un droit et non un devoir. Il faudrait en conséquence envisager de la supprimer à l'article 64(2).

¹¹ Voir notamment "Guidelines for Reviewing A Legal Framework for Elections", p. 14.

¹² Voir le Code de bonne conduite en matière électorale, I 2.2, 17.

¹³ La seule disposition où l'appartenance ethnique est relevée dans le Code électoral est l'article 93(3) à propos des bulletins, ou il est noté que pour les membres des « autres communautés », les noms des candidats et des personnes déposant les listes sont imprimés dans leur langue et alphabet en plus de la version macédonienne et cyrillique. Cette condition existe pour toutes les listes et par conséquent n'est pas liée à l'article 64(3). Il y a donc lieu de considérer que le droit à avoir le bulletin de vote imprimé dans les langues minoritaires est reconnu à toute personne qui le demande.

¹⁴ Voir le Code de bonne conduite en matière électorale, I. 2.4 c.

¹⁵ Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, Strasbourg, 1.II.1995, Article 5, par. 2.

b. Genre

40. Les dispositions relatives à la représentation des sexes sur les listes des candidats demeurent à l'avant-garde en Europe. L'**article 64(5)** dispose que sur les listes pour le parlement et les conseils municipaux « un candidat au moins sur trois appartient au sexe moins représenté ». Comme il a été précisé dans des avis conjoints antérieurs¹⁶, cette formulation risque d'avoir des effets secondaires indésirables. Le libellé ci-après serait préférable :

« Sur trois candidats successifs de la liste, chaque sexe est représenté au moins une fois ; sur six candidats successifs de la liste, chaque sexe est représenté au moins deux fois ; sur neuf candidats successifs de la liste, chaque sexe est représenté au moins trois fois, etc. ».

c. Profession

41. D'après l'**article 63**, la liste des candidats doit notamment comprendre des informations sur les professions des candidats. Conformément à des recommandations répétées dans des avis conjoints précédents, il faudrait se demander si ces informations sont nécessaires et si l'absence de la mention de la profession ou la mention incorrecte de cette dernière est considérée comme une « irrégularité », ce qui priverait un candidat du droit d'éligibilité.

10. Campagne

a. Recommandations antérieures

42. Dans son rapport final sur les élections législatives anticipées de 2008, le BIDDH a suggéré d'étoffer l'**article 73** du Code électoral, qui prévoit la saisine des juridictions inférieures en cas de violations pendant la campagne, pour préciser l'objet de la plainte¹⁷, les requérants éventuels, la/les forme(s) d'action (civile, délit et/ou pénale) et les recours possibles.

43. La procédure de la campagne n'est pas réglementée pour le deuxième tour des élections du Président de la République ou des maires. L'**article 74(1)** dispose que la campagne doit s'achever « 24 heures avant le scrutin », mais aucune disposition ne porte sur sa reprise pour le deuxième tour. Si la campagne peut reprendre, et cela devrait être permis, il faudrait préciser qu'elle doit en toute hypothèse s'achever 24 heures avant le scrutin.

44. Dans leur avis conjoint de 2007, la Commission de Venise et le BIDDH ont noté au paragraphe 27¹⁸, que l'**article 181(2)** était complété par un nouveau paragraphe prévoyant une amende relativement importante pour ceux qui ne « respectent pas les dates fixées pour l'ouverture et la clôture de la campagne électorale ». La définition de la « campagne électorale » est très large puisqu'elle consiste en « la présentation officielle des candidats, confirmée par les organes de gestion des élections habilités à cet effet et de leur programme dans la période préélectorale du processus électoral concerné ». Les activités politiques ordinaires semblent relever de cette définition. Or il paraît déraisonnable d'infliger une amende si le parti procède à une « présentation officielle » de ses candidats avant l'ouverture de la campagne dont la durée est fixée à 20 jours. 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

¹⁶ La première fois à la Commission de Venise et à l'OSCE/BIDDH, Avis conjoint sur le projet de Code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (CDL-AD(2006)008).

¹⁷ Y compris pour accorder à la personne qui soumet une liste de candidats le droit de se plaindre d'actions menées par rapport à d'autres personnes ayant soumis des listes de candidats.

¹⁸ Voir l'avis conjoint sur le projet de loi modifiant le Code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », (CDL-AD(2007)012), page 6, paragraphe 27.

à disposition des candidats de temps d'antenne gratuit, l'attribution gratuite d'emplacements réservés à l'affichage électoral et l'octroi de fonds publics.

45. L'**article 187** prévoit 3 000 à 5 000 EUR d'amende dans les cas suivants :

- absence de notification d'un rassemblement électoral 48 heures au moins avant sa tenue ;
- et
- organisation d'un rassemblement en violation des **articles 81 et 82** du présent Code.

46. L'**article 81** exige de l'organisateur de la campagne qu'il informe, par écrit, l'antenne compétente du ministère de l'Intérieur 48 heures avant sa tenue, tout « rassemblement préélectoral dans un lieu public ou sur la voie publique... ». L'**article 82** définit les lieux dans lesquels ces rassemblements peuvent ou non avoir lieu.

47. On ne sait pas si un parti et/ou un organisateur qui n'informerait pas le ministère de l'Intérieur d'un rassemblement qui n'aurait pas lieu dans un « lieu public » ou sur une « voie de communication » (par exemple une route) serait passible d'une amende. L'**article 187** donne à penser que pour éviter une amende, tout rassemblement, indépendamment de l'endroit où il se tient, doit être signalé au ministère de l'Intérieur alors que les **articles 81 et 82** portent à croire que seuls les rassemblements tenus dans des lieux « publics » doivent être signalés. L'article 187 semble excessivement restrictif, car il y a très peu de raisons valables de sanctionner une personne ou une entité qui n'informe le ministère de l'Intérieur des rassemblements qui n'ont pas de conséquences sur les lieux publics ou les modes de transport.

b. Couverture de la campagne par les médias

48. De nombreuses améliorations ont été apportées au Code en ce qui concerne la couverture et le suivi par les médias. Il faut en particulier se féliciter de l'adoption d'un règlement sur les médias radiodiffusés régissant le temps d'antenne, les droits et l'égalité d'accès. Il n'y a cependant pas de conditions explicites pour une couverture juste et équitable des candidats dans les médias traditionnels et électroniques. Il devrait y avoir des conditions plus précises pour la couverture des nouveaux candidats.

49. Conformément à l'**article 74(2)** du Code électoral, l'Office de radiodiffusion est chargé de superviser la couverture des élections par les médias, non seulement pendant la période officielle de la campagne, mais aussi dès l'annonce des élections et jusqu'à la fin du vote le jour du scrutin. Cela étant, les compétences de l'Office en matière de réglementation des médias pendant la période qui précède la campagne ne sont pas claires dans la loi sur les activités des sociétés de radiodiffusion. Les lois gagneraient à être harmonisées sur ce point. Elles pourraient aussi l'être sur la question du montant des publicités payantes des radiodiffuseurs privés. Le Code électoral limite à 15 minutes par heures la publicité politique payante que les médias sont autorisés à radiodiffuser ; la loi sur les activités des sociétés de radiodiffusion autorise 12 minutes au maximum.

c. Financement des campagnes

50. Si les dispositions des **articles 83 à 87** relatives au financement des campagnes ont été précisées et renforcées conformément aux recommandations antérieures, des préoccupations demeurent. Les dispositions sur le financement des campagnes devraient être renforcées pour garantir une véritable supervision des règles de financement, fixer des limites effectives aux dons et aux dépenses et clarifier les procédures de rapport et d'audit.

51. Il conviendrait de réexaminer les **articles 83 et 84** du Code électoral en vue de supprimer les exceptions aux plafonnements des dons pendant les campagnes, qui semblent compromettre l'esprit de la loi. Par exemple, l'**article 83(2)** autorise le financement des campagnes « par les cotisations des membres du parti politique » sans fixer de limites. Pour

qu'il ne soit pas possible de contourner le plafonnement des dons, le Code devrait interdire que ces cotisations dépassent celles autorisées dans ce même paragraphe pour les personnes physiques ou morales, c'est-à-dire 5 000 et 20 000 euros respectivement.

52. La procédure d'audit devrait être renforcée pour assurer un contrôle des fonds de tous les candidats participant à une élection. De plus, l'obligation pour l'organisateur d'une campagne d'élaborer un rapport financier intermédiaire ne figure pas dans le Code malgré les recommandations précédentes.

53. En vertu de l'**article 83**, le fonds général des partis politiques ne peut servir à financer les dépenses de campagne. Les dons semblent n'être autorisés qu'après l'ouverture d'un compte de virement. Les dons faits aux partis politiques avant la campagne ne peuvent être utilisés pour cette dernière. Ces dispositions sont extrêmement restrictives. Si les mécanismes de financement des partis politiques étaient bien contrôlés, il serait possible d'utiliser les dons faits aux partis avant le début de la campagne ou d'autoriser le parti à déposer les dons qu'il a reçus préalablement et les fonds restants des campagnes précédentes sur le compte.

54. L'**article 83(1)** interdit le financement des campagnes électorales par des fonds provenant de coentreprises au capital majoritairement étranger. Il faudrait préciser si cette notion de capital étranger recouvre également le capital investi dans ces coentreprises par des personnes morales enregistrées dans le pays mais contrôlées par des personnes physiques ou morales étrangères. Si de telles entités n'ont pas le droit d'exercer des activités de campagne, cela présente une interférence problématique avec la liberté d'expression.

55. La réglementation sur le financement des campagnes électorales interdit toute dépense avant la présentation de la liste de candidats. Il pourrait être difficile de constituer des listes de candidats, de recueillir les signatures ou de planifier le type ou les stratégies de campagne sans effectuer de dépenses avant l'enregistrement des listes de candidats. Il faudrait réfléchir à la possibilité d'autoriser des dépenses au cours d'une période raisonnable (une ou deux semaines par exemple) avant la présentation des listes, ou exclure du contrôle mis en place par le Code certaines dépenses « préparatoires ».

56. L'**article 86** du Code, qui prévoit le remboursement des dépenses de campagne au profit uniquement des candidats élus, devrait être repensé et éventuellement remplacé par un système permettant à tous les candidats ayant dépassé un pourcentage minimum de voix de bénéficier du remboursement. Ce pourcentage devra être suffisamment élevé pour décourager les candidats « perturbateurs », mais aussi suffisamment bas pour encourager les femmes et les membres de petites communautés ethniques qui ont parfois des difficultés à lever les fonds nécessaires à l'organisation d'une campagne solide.

57. Conformément à l'**article 86(3)**, le remboursement des dépenses de campagne « est arrêté par une décision » du Parlement, du Conseil municipal ou de la ville de Skopje, alors que l'**article 86(1)** prévoit le droit au remboursement de sommes précises dans des situations concrètes. Exiger une décision pour quelque chose que la loi a déjà prescrit semble inutile, voire contradictoire. Par ailleurs, des modifications pourraient être apportées pour préciser si le remboursement devrait être calculé en fonction du premier ou du deuxième tour des élections des maires.

58. La procédure ainsi que les conditions de paiement et de refus du remboursement aux candidats, prévues à l'**article 87** du Code, devraient être définies avec plus de précision. Le Code électoral (ou les règlements) devraient préciser le contenu et le format des rapports financiers présentés par les candidats. En particulier, la présentation actuelle préconisée par le ministre des Finances devrait être modifiée puisqu'elle n'exige pas des candidats qu'ils présentent des informations sur les dépenses, ce qui affaiblit la transparence et l'utilité d'un tel rapport.

11. Organisation des élections

59. L'**article 89** indique que les Conseils électoraux reçoivent autant de bulletins de vote que d'électeurs inscrits sur la liste. Dans l'éventualité où il y aurait 100% de votants, le nombre de bulletins ne serait pas suffisant pour que les votants disposent d'un bulletin de remplacement. Le système n'envisage pas la possibilité que les votants puissent commettre une erreur et tentent de la rectifier, puisqu'aucun bulletin supplémentaire n'est disponible. Une certaine flexibilité pourrait être envisagée afin de mettre à la disposition de chaque Conseil électoral un petit pourcentage de bulletins de vote supplémentaires.

60. L'**article 101(3)** dispose : « Le Conseil électoral pourra fermer le bureau de vote avant la fin de la période prévue au paragraphe 1 du présent article si tous les votants inscrits sur l'extrait de la liste des électeurs ont voté ». Le libellé de cet article pourrait amener certains Conseils électoraux à comprendre qu'ils peuvent fermer le bureau et compter les bulletins avant la fermeture officielle (19 heures). En agissant ainsi, ils pourraient compromettre la possibilité pour les observateurs d'être présents lors du dépouillement des suffrages, car ceux-ci ne pourraient pas savoir à l'avance où il aura lieu. Il est recommandé que seule la fermeture et non le dépouillement soit autorisée par cet article.

61. L'**article 106** mentionne l'obligation faite aux membres du bureau et aux observateurs, lorsqu'ils sont présents dans les bureaux de vote, de ne pas porter de signes ou de symboles appartenant aux partis politiques ou aux candidats. Toutefois, il ne mentionne pas le port d'un badge ou d'autres moyens d'identification pour faciliter la reconnaissance du personnel autorisé dans les bureaux de vote. Compte tenu de la présence de nombreuses personnes non autorisées lors des élections précédentes, il est souhaitable que les personnes autorisées soient obligées de porter un badge durant leur service dans les bureaux de vote.

12. Procédure de décompte

62. L'**article 114** définit la procédure à suivre pour le décompte des voix. Il était recommandé, dans des avis conjoints antérieurs, de modifier la procédure pour que le nombre total de bulletins, le nombre de bulletins inutilisés et le nombre d'électeurs ayant effectivement voté d'après les signatures ou les empreintes digitales apposées sur la liste des électeurs figurent dans les procès-verbaux *avant* l'ouverture des urnes. Cela éviterait toute inscription fantaisiste dans les registres à un stade ultérieur de la procédure de décompte.

63. L'**article 116** précise les nombres qui doivent être inscrits au procès-verbal du bureau de vote. Le Conseil électoral n'est toutefois pas tenu de procéder à une réconciliation, en procédant par exemple à un nouveau décompte si le nombre de bulletins dans l'urne ne correspond pas au nombre d'électeurs ayant voté d'après les listes électorales. Dans de nombreux pays, des règles particulières s'appliquent lorsque le nombre de bulletins dans l'urne est supérieur au nombre d'électeurs ayant voté (bourrage d'urne) ou est inférieur (vol d'urne).

64. L'**article 119** exige que la commissions électorales municipales calcule les résultats du vote pour l'élection présidentielle, mais il ne précise pas ce qui doit figurer dans le procès-verbal. Si l'**article 131** précise le contenu des procès-verbaux d'élections locales, l'**article 128** porte sur des celui procès-verbaux de la Commission électorale d'Etat pour les élections nationales. Toutefois, il serait aussi utile de l'indiquer pour les rapports des commissions électorales municipales (même si les chiffres ne seraient pas définitifs dans le cadre d'élections nationales).

65. L'**article 126(5)** prévoit que « Des observateurs nationaux autorisés reçoivent une copie des tableaux des procès-verbaux », mais il n'indique pas si les observateurs internationaux ont aussi accès à ces informations. Il leur devrait être accordé le même droit.

66. Ni les **articles 127 et 128** ni l'**article 31(2)** relatifs aux fonctions de la Commission électorale d'Etat n'imposent à cette commission une obligation claire de revoir activement les résultats des commissions et des conseils subordonnés afin de relever les anomalies des procès-verbaux et de corriger les erreurs. Seules les erreurs signalées font l'objet d'un examen. Il n'est naturellement pas possible de vérifier tous les aspects du travail des organes inférieurs, compte tenu du nombre important de fonctions confiées à la Commission électorale d'Etat (voir ci-dessus). Cependant, les erreurs manifestes ou les résultats suspects, qui sont évidents même s'ils n'ont pas été signalés, devraient donner lieu à une révision avant que les résultats ne soient déclarés définitifs. La loi devrait préciser clairement que la Commission électorale d'Etat est autorisée à procéder à de tels examens. Il en va de même pour les commissions électorales municipales et leurs obligations dans les élections locales.

67. L'**article 135** oblige la Commission électorale d'Etat à annoncer les résultats de la commissions électorales municipales dès leur réception, ce qui renforce la transparence du vote. Le paragraphe (2) dispose toutefois que ces résultats doivent être publiés dans un délai de 24 heures à compter du moment où ils deviennent définitifs. Il est difficile de comprendre pourquoi les résultats ne sont pas publiés immédiatement. L'**article 135(2)** devrait être modifié en ce sens.

68. La loi devrait aussi prévoir une obligation pour la commission électorale nationale (et pour la commissions électorales municipales dans le cadre d'élections locales) de publier les tableaux complets des résultats à tous les échelons – national, districts et bureaux de vote. C'est le seul moyen pour les observateurs et le grand public de vérifier que les résultats de leur bureau de vote ont été comptabilisés correctement dans le résultat total.

13. Annulation des résultats

69. L'**article 151(1)** prévoit les cas précis d'annulation des résultats des élections. Si la clarté des dispositions à ce sujet supprime toute incertitude et permet une meilleure prévisibilité, des situations non prévues par le Code électoral pourraient néanmoins survenir. La Commission électorale d'Etat devrait au moins avoir une certaine latitude pour annuler les résultats dans d'autres situations aussi et en cas de violations et d'irrégularités de la procédure électorale (par ex. campagne électorale ou erreurs dans les listes des électeurs)¹⁹.

14. Procédure de plainte

70. Le règlement des plaintes déposées auprès de la Cour administrative fait l'objet de règles très générales et contredit parfois la Loi générale de procédure administrative. Comme les décisions doivent être rendues rapidement, la procédure exige une réglementation plus détaillée afin d'éviter les litiges.

71. En vertu des **articles 67(7), 141(3), 150(2) et 151(5)**, la Cour administrative doit respecter un délai de 48 heures avant de trancher. Cette procédure est l'une des plus rapides des Etats membres du Conseil de l'Europe. Il est demandé aux juges d'examiner les preuves et de rendre leur décision sur une base légale, d'autant plus que la Cour doit prendre ses décisions collectivement. Afin de garantir l'efficacité de la procédure de plainte, la Cour devrait disposer

¹⁹ Par exemple, une élection dans un bureau de vote doit être annulée selon l'article 151(1) si il y plus de bulletins de vote dans l'urne que le nombre des d'électeurs ayant effectivement votés à la lumière des signatures et empreintes digitales sur les listes électorales. Il se peut que ce supplément de bulletins de vote n'affecte pas les résultats, mais que l'élection soit néanmoins répétée si le nombre des électeurs inscrits est plus important que le nombre de bulletins de vote, ce qui aurait pu affecter les résultats. Il s'agit d'un critère exceptionnellement fort pour conduire à des élections répétées. Les élections répétées sont menées sous des circonstances différentes des élections originales et devraient uniquement être menées dans le cas de doute quant à l'attribution de sièges.

du droit de rassembler les preuves par elle-même. De plus, il est suggéré d'allonger le délai imparti aux cours pour trancher. Ce délai doit toutefois être suffisamment court pour garantir une solution efficace au cours de l'élection. La même recommandation s'applique aussi à la procédure de recours des autres organes judiciaires prévue aux **articles 73(2) et (4)**.

72. Les **articles 67(8), 141(4) et 147(4)** interdisent le dépôt par voie postale d'une plainte ou d'un appel pour la protection du droit de vote. Il est recommandé qu'une plainte déposée par voie postale soit rejetée pour l'élection en cours, mais soit acceptée comme « non urgente » et traitée ultérieurement pour les élections à venir, sans quoi une personne qui dépose une plainte par voie postale aura de nouveau à résoudre le même problème avant les prochaines élections.

73. En ce qui concerne le vote à l'étranger dans les RDC, les procédures de recours, par exemple celles visant à « protéger le droit de vote » (**articles 50 et 51**), ou celles au profit des déposants de liste (**article 67**) ou des organisateurs de campagne (**article 73**), ne semblent pas avoir été prévues. Etant donné la brièveté des délais impartis pour déposer une plainte et l'interdiction de déposer les plaintes par voie postale, l'électeur, le déposant de liste ou l'organisateur de campagne qui réside à l'étranger aura beaucoup de mal à bénéficier de la protection de la Cour.

74. Le Code électoral pourrait aussi :

1. fixer une date limite à la Commission électorale d'Etat pour qu'elle propose officiellement l'annulation d'une élection ;
2. clarifier la possibilité de déposer une plainte par fax ;
3. préciser les circonstances spécifiques dans lesquelles la Commission électorale d'Etat est obligée, lors de l'examen des plaintes, d'inspecter le matériel électoral, cela pour favoriser une approche plus investigatrice de sa part. Si la loi ne prévoyait l'inspection du matériel électoral que dans le cas où une objection serait inscrite au procès-verbal des résultats du Conseil électoral ou de la commissions électorales municipales, il faudrait l'indiquer clairement dans le Code électoral ;
4. spécifier clairement qui est autorisé à intenter une action en justice contre des décisions de la Commission électorale d'Etat ;
5. fixer une date limite avant laquelle les partis ou les candidats, qui n'ont pas déposé de plainte mais qui ont été pénalisés par une décision de la Commission électorale d'Etat relative à une autre plainte, peuvent intenter une action en justice contre cette décision. Le code devrait également exiger que la Commission électorale d'Etat informe tous les candidats ou les partis concernés par ses décisions ;
6. définir la procédure à suivre par la Commission électorale d'Etat pour l'examen des motions, autres que les plaintes formelles, qui lui sont soumises le jour du scrutin.

15. Elections anticipées

75. Conformément à l'**article 158(2)**, les élections anticipées des maires doivent être annoncées pas moins de 6 mois avant les élections ordinaires. Afin d'éviter que le poste ne reste vacant aussi longtemps, il est conseillé d'élire immédiatement le maire mais de rallonger son mandat sans organiser les élections ordinaires.

16. Conclusions

76. Malgré les améliorations introduites par les amendements d'octobre 2008, le Code électoral révisé de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » nécessiteraient de plus amples améliorations sur la base de l'avis présent et des avis conjoints déjà mentionnés de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, encore valables.

77. Parmi des autres recommandations, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise

recommanderaient vivement la mise en œuvre des éléments suivants :

- l'abaissement ou la suppression du seuil électoral pour l'élection présidentielle ;
- la révision des procédures de nomination des membres des commissions électorales, particulièrement les commissions électorales municipales ;
- la révision de la composition des commissions électorales au sein des bureaux consulaires ;
- la révision de la méthode de la définition des districts, en particulier le découpage des districts ;
- la suppression de la déclaration d'appartenance ethnique de l'article 64 (3) ;
- la question du genre devrait être davantage garantie ;
- la révision des dispositions sur la couverture des médias et plus particulièrement la publicité payante ;
- répondre aux inquiétudes concernant le financement des campagnes ;
- la procédure de décompte exige encore des améliorations ;
- le processus de recours devrait être amélioré par la voie de l'adoption de dispositions plus détaillées.

78. Sur la base des recommandations faites dans le présent avis et celles encore valables des avis antérieurs, le Parlement devrait profiter d'une période sans échéances électorales à court et moyen terme afin de prendre en compte les recommandations de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise.

79. Une fois révisé, le Code électoral devrait constituer une bonne base pour un meilleur processus électoral, y compris les périodes pré- et post-électorales. De plus, la volonté politique de toutes les parties prenantes impliquées dans le processus électoral sera crucial pour une mise en œuvre juste de la législation.