



Strasbourg/Varsovie, le 4 octobre 2006

CDL-AD(2006)022

Or. fr.

Avis n° 356/2005

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**

**(COMMISSION DE VENISE)**

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

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

**adopté par le Conseil des élections démocratiques  
lors de sa 17<sup>e</sup> réunion  
(Venise, 8-9 juin 2006)  
et par la Commission de Venise  
lors de sa 67<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 9-10 juin 2006)**

**sur la base des observations de**

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

**TABLE DES MATIERES**

I.	INTRODUCTION .....	4
II.	RÉSUMÉ .....	5
III.	CONTEXTE GÉNÉRAL .....	7
A.	SYSTÈME ÉLECTORAL .....	8
B.	QUESTIONS SPÉCIFIQUES .....	9
1.	Compétences et responsabilités des commissions électorales .....	10
2.	Ancienne composition des commissions électorales .....	10
3.	Réglementation de la campagne électorale .....	11
4.	Irrégularités dans les bureaux de vote .....	11
IV.	ASPECTS PRINCIPAUX DU CODE .....	11
A.	COMPOSITION, STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT DES ORGANES ÉLECTORAUX .....	11
1.	Composition .....	11
2.	Fonctionnement .....	16
B.	COMPÉTENCES DISCIPLINAIRES ET DE CONTRÔLE .....	16
C.	QUESTIONS LINGUISTIQUES .....	17
D.	LISTE ÉLECTORALE .....	20
1.	Remarques générales .....	20
2.	Lieu de résidence .....	21
3.	Vote spécial .....	22
4.	Vote mobile .....	22
5.	Vote des personnes déplacées .....	23
E.	RÉGLEMENTATION DE LA CAMPAGNE ÉLECTORALE .....	23
F.	RECOURS .....	25
G.	ADMINISTRATION ÉLECTORALE PERMANENTE .....	26
V.	REMARQUES COMPLÉMENTAIRES .....	26
1.	Eligibilité .....	27
2.	Incompatibilité des fonctions électorales avec d'autres fonctions publiques .....	27
3.	Candidatures .....	28
4.	Responsabilité pour les infractions financières .....	28
5.	Fin d'un mandat .....	28
6.	Financement de la campagne électorale .....	29
7.	Droit de faire campagne, durée de la campagne .....	30
8.	Rassemblements .....	30
9.	Collecte de signatures .....	30
10.	Sexe des candidats .....	32
11.	Sexe des responsables électoraux .....	33
12.	Inscription de groupes d'électeurs .....	33
13.	Enregistrement des objections .....	33
14.	Fermeture précoce des bureaux de vote .....	33
15.	Maintien de l'ordre et sécurité .....	34
16.	Méthode de vote et validité des bulletins .....	35
17.	Sondages effectués le jour des élections .....	35

18.	Conciliation des bulletins de vote .....	36
19.	Participation minimale .....	37
20.	Observation des élections .....	38
21.	Circonscriptions électorales législatives .....	38
22.	Deuxième tour, élections anticipées .....	39
23.	Coalitions électorales .....	40
24.	Marquage des bulletins de vote.....	40
25.	Infractions électorales .....	40
VI.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	40
A.	CONCLUSIONS.....	40
B.	RECOMMANDATIONS A METTRE EN ŒUVRE.....	42
1.	Composition, structure et fonctionnement des organes électoraux .....	42
2.	Compétences de contrôle des commissions électorales.....	42
3.	Questions linguistiques .....	43
4.	Liste électorale .....	43
5.	Réglementation par la CEN .....	43
6.	Recours .....	44
7.	Administration électorale permanente .....	44
8.	Fonctionnement des bureaux de vote.....	44
9.	Conciliation des bulletins de vote .....	44
10.	Participation minimale .....	45
11.	Circonscriptions électorales législatives .....	45

## **I. INTRODUCTION**

1. *A la demande du ministre de la Justice, Mme Meri Mladenovska-Gjorgijevska, formulée le 21 novembre 2005, la Commission de Venise et le Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH) ont rendu le 20 février 2006 un avis conjoint sur le projet de code électoral de l'« ex-République yougoslave de Macédoine ». Suite à la promulgation du nouveau Code électoral et à sa publication au journal officiel le 31 mars 2006, la Commission de Venise et le BIDDH rendent le présent avis sur ce code, en préparation notamment des prochaines élections législatives (5 juillet 2006).*

2. *Le présent avis s'appuie sur :*

- *la Constitution de la République de Macédoine, adoptée le 17 novembre 1991 (Journal officiel n<sup>os</sup> 52/91, 1/92, 31/98 et 91/2001) ;*
- *le Code électoral du 29 mars 2006 (Journal officiel n<sup>o</sup> 40, 30 mars 2006) ; ci-après « le Code » (CDL-EL(2006)021) ;*
- *le Code électoral, document de travail (CDL-EL(2006)003 ; non daté ; traduction anglaise non officielle ; ci-après « le projet de code ») ;*
- *la loi relative à l'organisation territoriale de l'autonomie locale en République de Macédoine ;*
- *la loi relative aux élections municipales (Journal officiel n<sup>os</sup> 46/96, 48/96, 56/96 et 12/2003, et 17/97 ; Décision de la Cour Constitutionnelle n<sup>o</sup> 2/97) ;*
- *la loi relative à l'élection du Président de la République de Macédoine (Journal officiel n<sup>os</sup> 20/94 et 48/99) ;*
- *la loi relative à l'élection des membres du Parlement de la République de Macédoine (Journal officiel n<sup>o</sup> 42/2002 ; 25 juin 2002) ;*
- *la loi relative aux partis politiques (Journal officiel n<sup>o</sup> 41/94) ;*
- *la loi relative aux bureaux de vote (Journal officiel n<sup>o</sup> 50/97) ;*
- *la loi relative à la liste électorale (Journal officiel n<sup>o</sup> 42/2002 ; 25 juin 2002) ;*
- *la loi relative aux circonscriptions législatives (Journal officiel n<sup>o</sup> 43/2002 ; 26 juin 2002) ;*
- *l'Accord-cadre d'Ohrid, du 13 août 2001, Communiqué de presse, Présidence de la République de Macédoine (14 août 2001) ;*
- *les rapports finaux suivants de l'OSCE/BIDDH :*
  - *élections municipales, 13 et 27 mars 2005 (Varsovie, 10 avril 2005) ;*
  - *référendum, 7 novembre 2004 (Varsovie, 2 février 2005) ;*
  - *élections présidentielles, 14 et 28 avril 2004 (Varsovie, 13 juillet 2004) ;*
  - *élections législatives, 15 septembre 2002 (Varsovie, 20 novembre 2002) ;*
  - *élections présidentielles, 31 octobre et 14 novembre 1999 (Varsovie, 31 janvier 2000) ;*
  - *élections municipales, 10 septembre 2000 (Varsovie, 17 novembre 2000) ;*
  - *élections législatives, 18 octobre et 1<sup>er</sup> novembre 1998 (Varsovie, 1<sup>er</sup> décembre 1998) ;*
  - *Observation des élections législatives dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (15-19 octobre 1998 ; Doc. 8257, 3 novembre 1998) ;*

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

3. *Cet avis a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 17<sup>e</sup> réunion (8-9 juin 2006) et par la Commission de Venise lors de sa 67<sup>e</sup> session plénière (Venise, 9-10 juin 2006).*

## **II. RÉSUMÉ**

4. Le Code électoral (ci-après « le Code ») établit un cadre législatif unitaire mieux intégré pour l'administration des élections. Il apporte de nombreuses améliorations aux dispositions figurant actuellement dans les principales lois électorales, y compris celles relatives aux élections législatives, présidentielles et locales. Par ailleurs, d'autres lois dans ce domaine, comme celles concernant la liste électorale et les circonscriptions (pour les élections législatives) ont été incorporées sous une forme révisée dans le Code.

5. Le projet de code, précédemment examiné par la Commission de Venise et le BIDDH, contenait déjà de nombreuses améliorations du cadre législatif. Il avait été jugé

en particulier qu'il apportait de nombreux éléments pour lutter contre les abus pratiqués dans les bureaux de vote, y compris par des responsables électoraux, en renforçant le rôle de contrôle de la Commission électorale nationale (CEN) et des autres commissions électorales. Néanmoins, la Commission de Venise et le BIDDH avaient aussi mis en évidence des incertitudes et des motifs de préoccupation dans différents domaines, dont la composition des organes électoraux, l'usage des langues minoritaires, la réglementation de la campagne et les responsabilités concernant la liste électorale, ainsi que beaucoup d'autres questions spécifiques.

6. La façon dont le nouveau Code aborde plusieurs de ces problèmes se traduit par une transformation radicale de l'administration électorale macédonienne. En particulier, le Code remplace la combinaison de juges et de représentants de partis politiques dans les organes électoraux à tous les niveaux par des membres professionnels sélectionnés (pour la CEN) et des fonctionnaires et autres employés d'administrations publiques, choisis de manière aléatoire. Les dispositions relatives aux langues utilisées pour la procédure et le matériel électoral ont été complétées et élargies à toutes les élections. En outre, de nombreuses améliorations plus détaillées ont été apportées, en partie en réponse aux commentaires de la Commission de Venise et du BIDDH.

7. Le nouveau Code évite les répétitions et éventuelles disparités dans les dispositions législatives. Il pourrait toutefois être encore amélioré sur le plan de la formulation juridique et de la méthodologie. En effet, certains articles devraient plutôt figurer dans la Constitution<sup>1</sup>, tandis que d'autres – exposant par exemple en détails les responsabilités des commissions électorales – relèvent plus de la réglementation que de la législation électorale.

8. Le Code doit contribuer au respect de l'état de droit et de procédures électorales démocratiques, mais il convient de surveiller de près l'adoption de la législation électorale, afin d'empêcher les partis politiques de la modifier en leur faveur à l'approche des élections. La stabilité de cette législation est en effet essentielle, surtout en période pré-électorale<sup>2</sup>.

9. Il faut noter que le Code stipule clairement que la Commission électorale nationale (CEN) et les commissions électorales municipales (CEM) sont tenues de superviser le travail des organes électoraux subordonnés, ce qui devrait les inciter à intervenir davantage en amont des irrégularités. Les commissions sont habilitées à révoquer des responsables électoraux subordonnés, et d'autres mesures peuvent être prises par la CEN dans le cadre de l'ouverture d'une procédure disciplinaire, ou par les autorités compétentes pour les membres de la fonction publique participant à

---

<sup>1</sup> Par exemple, l'article 123 stipule que le Président de la République prête serment devant le parlement, et l'article 138 décrit la procédure par laquelle la présidence est déclarée vacante.

<sup>2</sup> Voir le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (CDL-AD(2002)023rév), II. 2. « b. Les éléments fondamentaux du droit électoral, et en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions, ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection, ou devraient être traités au niveau constitutionnel ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire. »

l'administration électorale. La CEN devrait tirer parti de ses compétences de contrôle pour trouver des solutions constructives aux problèmes d'organisation des élections, et ne pas continuer à les résoudre essentiellement en répondant aux demandes officielles d'annulation des résultats et d'organisation de nouveaux scrutins.

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

*Composition des commissions électorales* : le président et les membres de la CEN sont des professionnels sélectionnés par le parlement selon une procédure à laquelle participent les partis de la majorité et de l'opposition. Le Code retire aux magistrats leur rôle direct dans l'administration des élections, et en particulier la nomination des juges siégeant dans les commissions électorales, par les groupes parlementaires de la majorité et de l'opposition, méthode qui suscitait des craintes quant à l'indépendance et à la neutralité de la justice.

*Langues* : le Code garantit l'utilisation pour la procédure et le matériel électoral d'une deuxième langue officielle, conformément à l'Accord-cadre d'Ohrid incorporé dans la Constitution, dans toute commune où les membres d'une minorité représentent au moins 20 % de la population totale. Cette modification est très satisfaisante. Certaines questions demeurent toutefois en suspens concernant l'usage de langues minoritaires dans le contexte électoral aux termes de l'Accord-cadre d'Ohrid.

*Réglementation de la campagne électorale* : la CEN n'est pas explicitement habilitée à réglementer en prenant des mesures juridiquement contraignantes à l'encontre de personnes physiques ou morales en dehors de l'administration électorale. Les différents domaines liés à la campagne électorale – médias, radiodiffusion, infractions et financement – continuent d'être régulés par d'autres organes de l'Etat. Les dispositions pertinentes reflètent une certaine amélioration, mais demeurent problématiques par certains aspects.

*Liste électorale* : le Code attribue la responsabilité principale de la gestion et de la mise à jour de la liste électorale au Ministère de la Justice<sup>3</sup>. Ce ministère continuera cependant de s'appuyer sur les informations fournies par d'autres organes, en particulier le ministère de l'Intérieur, et le bureau national des statistiques continuera pour le moment de s'occuper des aspects méthodologiques et techniques. La question du vote des citoyens non-résidents n'a pas été clairement résolue.

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

### III. CONTEXTE GÉNÉRAL

12. L'OSCE/BIDDH a déployé des missions d'observation dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » à l'occasion de plusieurs élections, et d'un référendum

<sup>3</sup> Voir par exemple les articles 41(1), 48(3), 51(1), 53(3), 63(1) du Code.

national. Nombre de ces missions ont été élargies pour former des missions d'observation électorales (MOE) internationales, en collaboration avec des institutions du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales. A l'issue de la mission la plus récente, à l'occasion des élections municipales de mars 2005, les autorités macédoniennes ont fait part de leur intention de donner suite aux recommandations et ont pour cela demandé une assistance.

13. Suivant les conseils d'un groupe de travail comprenant des représentants extérieurs, le gouvernement a rédigé un projet de code électoral, adopté en première lecture par le parlement en janvier 2006. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont formulé des commentaires sur différents points du projet de code, et de nombreuses modifications ont été apportées, sur ces points et sur d'autres, avant la promulgation du Code, entré en vigueur par sa publication au journal officiel le 21 mars 2006<sup>4</sup>.

#### A. SYSTÈME ÉLECTORAL

14. Les modes de scrutin retenus pour les différentes élections sont reconnus dans la constitution, et avant la promulgation du Code ils étaient établis par des lois électorales spécifiques : la loi relative à l'élection des membres du parlement, la loi relative à l'élection du Président de la République, et la loi relative aux élections municipales (conseillers et maires). Le Code ne modifie pas les modes de scrutin, établis comme suit :

- La constitution dispose qu'un candidat est élu Président de la République s'il obtient la majorité absolue des suffrages de l'ensemble des électeurs inscrits, à condition que plus de 50 % de ces électeurs aient voté<sup>5</sup>. Si aucun candidat n'obtient cette majorité, un second tour est organisé pour départager les deux candidats en tête. Celui qui recueille le plus de suffrages est alors élu, toujours sous réserve de cette participation minimale. Si la participation ne dépasse pas 50 %, de nouvelles élections doivent être organisées. Le fait de lier le résultat d'une élection au nombre d'électeurs inscrits crée souvent des problèmes et des discussions inutiles, car il est difficile de constituer des listes électorales parfaites. L'expérience dans d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe et de l'OSCE, dotés de dispositions semblables, a montré que leur utilité est contestable. Le dispositif constitutionnel, repris dans le Code, risque d'engendrer un cycle interminable de scrutins non valides, et doit donc être modifié.
- Le Code, comme la loi précédente relative aux élections législatives (2002), stipule que 120 parlementaires sont élus au scrutin proportionnel, dans six circonscriptions dotées du même nombre de sièges à pourvoir (20), avec un nombre semblable d'électeurs inscrits. Ces circonscriptions ne correspondent à aucun découpage administratif ou territorial existant. Il s'agit d'une situation peu

---

<sup>4</sup> Voir Avis conjoint sur le projet de Code électoral de l'« ex-République yougoslave de Macédoine », CDL-AD(2006)008.

<sup>5</sup> A noter, les articles 120 et 132 font référence au candidat qui obtient « la majorité des suffrages ». Ce terme prête à confusion, et il serait préférable de préciser « plus de la moitié des suffrages » ou « plus de 50 % des suffrages ».



commune. Le scrutin de liste proportionnel dans les circonscriptions plurinominales présente l'avantage que les circonscriptions n'ont pas besoin d'être de même taille, puisque le nombre de sièges pour chacune dépend du nombre d'habitants ou d'électeurs. C'est pourquoi le découpage administratif est le plus souvent retenu pour les circonscriptions électorales. L'« ex-République yougoslave de Macédoine » a choisi de ne pas tirer parti de cette caractéristique, et donc d'entreprendre la tâche relativement complexe de délimiter des circonscriptions et de gérer des élections dans des circonscriptions qui divisent parfois des unités administratives. Il n'y a aucun mal à cela, mais c'est une complication qui semble inutile. Contrairement à la législation antérieure, le Code ne précise pas de seuil de représentation (un pourcentage des suffrages exprimés au niveau du pays ou de la circonscription, nécessaire pour être représenté) ; la description de l'attribution des sièges selon la règle d'Hondt, pour les conseils municipaux également, demeure imprécise. Le libellé pourrait être plus clair quant au système de division du nombre de votes par liste par les diviseurs 1,2,3,4, etc<sup>6</sup>. L'article 127 (5) emploie, dans la traduction anglaise, le terme *quotients* au lieu de *divisors*, tandis que l'article 130 (6) correspondant emploie le terme correct.

L'article 121(3) stipule que le candidat qui obtient la majorité des suffrages exprimés est élu président. Cela signifie que même les bulletins non valides (y compris blancs) sont pris en compte. Si l'un des deux candidats obtient 48 % des suffrages et l'autre candidat 46 % des suffrages, avec 6 % de bulletins non valides, le résultat du scrutin n'est donc pas déterminé, même avec une participation importante. Il serait préférable de stipuler simplement que le candidat qui obtient le plus de suffrages est élu. Le libellé de l'article 133 (3) pour l'élection des maires pourrait être repris.

- Les conseillers municipaux sont élus au scrutin proportionnel. Les maires sont élus au suffrage direct, et un candidat peut l'emporter dès le premier tour à la majorité absolue, mais uniquement si un tiers des électeurs inscrits votent. Si un second tour est organisé, celui des deux candidats qui recueille le plus de suffrages l'emporte. Il n'y a pas de participation minimale pour ce second tour, et donc pas de risque de scrutin non valide. Aux termes de la loi relative à l'organisation territoriale de 2004, qui met en œuvre les objectifs de décentralisation de l'Accord-cadre d'Ohrid, on compte 84 municipalités plus un gouvernement local (conseil et maire) pour la ville de Skopje, qui comprend plusieurs municipalités.

## B. QUESTIONS SPÉCIFIQUES

15. Les observateurs internationaux sont d'avis dans l'ensemble que le fondement législatif est suffisant pour l'organisation d'élections démocratiques, mais ils ont remarqué à plusieurs reprises des imprécisions, des lacunes et des incohérences dans les

---

<sup>6</sup> Code, articles 127 et 130.

lois électorales. Ils signalent également des irrégularités fréquentes, dont certaines liées aux limitations de la législation et de son interprétation par les autorités électorales.

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

### **1. Compétences et responsabilités des commissions électorales**

17. La liste des responsabilités de la CEN et des autres commissions électorales est très (voire trop) longue et détaillée<sup>7</sup>. Pourtant, ni la CEN ni les autres commissions ne se considéraient jusqu'à présent comme des instances de supervision.

18. Ainsi, bien que les organes électoraux à tous les niveaux soient tenus légalement de veiller à ce que les élections soient préparées et se déroulent dans la légalité<sup>8</sup>, ils n'ont souvent ni supervisé ni contrôlé les activités des organes électoraux subordonnés. Ce manque d'initiative était particulièrement marqué en ce qui concerne le rôle de la CEN pour les élections municipales, mais il caractérisait toutes les élections.

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

### **2. Ancienne composition des commissions électorales**

20. La Commission électorale nationale (CEN) se composait d'un président nommé par le Président de la République, de quatre juges de la Cour suprême nommés par le parlement sur proposition des groupes parlementaires de la majorité et de l'opposition, et de quatre autres membres désignés directement par les partis politiques. En ce qui concerne la prédominance des juges dans l'administration électorale, et en particulier le système de sélection, des observateurs avaient fait part de leurs craintes pour l'indépendance et la neutralité de la justice.

21. Pour les élections législatives, des commissions électorales régionales (CER) étaient constituées pour chaque circonscription, tandis que pour toutes les élections (y compris les référendums nationaux) des commissions électorales municipales (CEM) étaient constituées dans chaque municipalité et pour la ville de Skopje. La CEN nommait les présidents des commissions électorales régionales et municipales parmi les juges de différentes juridictions, à la majorité des deux tiers. Les commissions électorales

---

<sup>7</sup> *Id.*, articles 31 (CEN) et 37 (CEM).

<sup>8</sup> Voir par exemple le projet de code, article 28 (1).

régionales comprenaient également d'autres membres issus du système judiciaire, nommés sur proposition des groupes parlementaires de la majorité et de l'opposition. Ce système, susceptible de créer un certain équilibre politique au sein de l'administration électorale, renforçait cependant les craintes concernant les conséquences sur le système judiciaire.

### **3. Réglementation de la campagne électorale**

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

### **4. Irrégularités dans les bureaux de vote**

23. Le dernier point à aborder dans ce contexte général concerne les irrégularités et illégalités fréquemment constatées par des observateurs – notamment internationaux – dans le processus électoral au niveau des bureaux de vote. Ces problèmes d'une extrême gravité – comme le bourrage organisé des urnes avec la coopération voire la participation de présidents et de membres des conseils électoraux – s'accompagnent souvent de comportements menaçants ou d'actes de violence de la part de militants politiques. Les infractions les plus flagrantes sont très localisées, et sont souvent commises de façon répétée dans les mêmes endroits pour différents scrutins. Pratiquement aucune sanction n'a été prise à l'encontre des coupables, dont certains ont même été nommés de nouveau dans des conseils électoraux malgré leur implication dans des irrégularités.

## **IV. ASPECTS PRINCIPAUX DU CODE**

### **A. COMPOSITION, STRUCTURE ET FONCTIONNEMENT DES ORGANES ÉLECTORAUX**

#### **1. Composition**

24. Dans le Code, le terme « organes de gestion des élections » désigne les diverses commissions électorales – Commission électorale nationale (CEN) et commissions électorales municipales (CEM) – ainsi que les conseils électoraux (CE) qui veillent au

bon déroulement du scrutin<sup>9</sup>. Ci-après, et sauf précision contraire, le signe CEM désigne collectivement les 84 CEM et la commission électorale de la ville de Skopje. Jusqu'à présent, la composition et les modalités de constitution des organes de gestion des élections faisaient l'objet d'une législation spécifique pour chaque type d'élections, y compris législatives et municipales.

25. Précédemment, la composition des organes électoraux était « équilibrée et variée » : ils se composaient d'un noyau de professionnels (pour les commissions électorales, des juges de différentes juridictions choisis par tirage au sort), ainsi que de membres (dont certains étaient également des juges) désignés par les principaux partis de la majorité et de l'opposition au parlement. Comme c'est souvent le cas dans de tels systèmes, la proportion de membres désignés par les partis augmentait à mesure que l'on baissait dans la hiérarchie.

26. Les dispositions du Code relatives à la nomination et à la composition des organes de gestion des élections se traduisent par une transformation de l'administration électorale. Le principe d'équilibre et de diversité est remplacé à tous les niveaux par un principe de neutralité et de professionnalisme<sup>10</sup>. Pour la CEN, le président et les quatre membres doivent justifier de qualifications professionnelles appropriées et sont nommés par le parlement dans le cadre d'un processus auquel participent les partis de la majorité et de l'opposition. Pour les autres organes de gestion des élections, y compris les CEM et les CE, les membres sont choisis de manière aléatoire parmi les fonctionnaires et autres employés du gouvernement résidant dans la région. C'est le système qui sera adopté à l'avenir pour les élections, sauf pour les prochaines élections législatives, où deux membres des conseils électoraux seront nommés sur proposition des partis de la majorité et de l'opposition, un chacun (article 193 [3-5]).

27. Dans ce souci de neutralité et de professionnalisme, un individu ne peut pas être nommé au sein d'un organe de gestion des élections s'il a été condamné pour une infraction pénale liée aux élections, ou si en tant que responsable électoral il a été responsable d'irrégularités ayant entraîné l'annulation d'un scrutin. Les membres élus du gouvernement ou du parlement, et les employés de certains organes gouvernementaux (dont les ministères de la Justice et de la Défense) ne peuvent pas non plus être désignés comme responsables électoraux (article 18 [1-2]).

28. Toute personne sélectionnée pour faire partie d'un organe de gestion des élections est tenue de remplir ces fonctions. Les seuls motifs de refus sont les problèmes de santé et les raisons familiales, jugés recevables par l'organe chargé des nominations, sur présentation de justificatifs (article 18 [3]).

---

<sup>9</sup> Dans le projet de code examiné précédemment, le terme « organes électoraux » avait été introduit pour remplacer « organes de gestion des élections ». Dans la majeure partie du Code, le terme « organes électoraux » a été supprimé, mais certaines occurrences subsistent.

<sup>10</sup> Voir par exemple OSCE/BIDDH, « Existing Commitments... », Première partie, paragraphe 4.2., dans la partie pertinente : « l'impartialité de l'administration électorale est assurée par une composition essentiellement professionnelle ou équilibrée politiquement ». Voir aussi le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (CDL-AD(2002)023rév), II.3.1. d & e.

29. Aux fins de la nomination de fonctionnaires et autres employés du gouvernement pour les CEM et les CE, on distingue deux statuts : d'une part « les employés de l'Etat, des administrations municipales et de la ville de Skopje », qui ont le statut de fonctionnaires, et d'autre part les « employés des administrations publiques », employés du gouvernement à différents niveaux, qui ne bénéficient pas de ce statut (article 2 [16-17])<sup>11</sup>.

30. La nomination des membres des organes de gestion des élections est mise en conformité avec le principe de représentation « adaptée et équitable » des femmes, qui doivent occuper 30 % des postes, et des minorités reconnues, au sein des conseils électoraux des municipalités où une minorité représente au moins 20 % de la population totale (article 21).

31. Conformément à la législation électorale antérieure, des suppléants étaient nommés pour les présidents et les membres de tous les organes électoraux, et le projet de code ne modifiait pas cette pratique. Modification très positive, le Code précise davantage le rôle formel des suppléants, qui consiste à prendre part aux travaux de l'organe électoral uniquement en l'absence d'un membre<sup>12</sup>. (En revanche, une nouvelle définition du Code inclut les suppléants comme « membres » des organes de gestion des élections)<sup>13</sup>.

32. Il ne semble pas souhaitable de nommer des suppléants pour les membres des commissions électorales. Les fonctions devraient être personnelles et non transférables. On pourrait néanmoins prévoir une liste de remplaçants, pour le cas où un membre de la commission ne serait pas en mesure – pour cause de maladie ou autre raison valable – de participer. Il est cependant reconnu que l'institution des suppléants est fortement ancrée dans la pratique en Macédoine.

#### **a. Commission électorale nationale**

33. Il est impératif pour les élections que les organes responsables de leur organisation jouissent de la confiance totale de toutes les parties prenantes. Les modèles varient d'un pays à l'autre, et ce qui fonctionne dans certains pays peut ne pas être du tout adapté dans d'autres. En particulier, la perception de l'indépendance des employés professionnels du gouvernement varie considérablement, et le système de sélection des membres d'organes d'administration des élections doit tenir compte de cette perception, qu'elle soit ou non justifiée.

34. Aux termes du Code, la CEN se compose d'un président, d'un vice-président et de cinq autres membres, avec des mandats de cinq ans. Tout candidat à un poste de la CEN doit être citoyen macédonien (mais pas nécessairement électeur inscrit), résident permanent, avoir suivi des études supérieures, et justifier d'au moins huit années

---

<sup>11</sup> Les termes « employé de l'Etat » et « employé d'une administration publique » sont utilisés ci-après pour désigner ces deux catégories respectivement.

<sup>12</sup> Code, article 22 (2).

<sup>13</sup> Id., article 2 (4).

d'expérience juridique dans les systèmes politiques et électoraux, mais ne pas être membre d'un organe d'un parti politique.

35. La nomination des membres de la CEN se déroule comme suit : le parlement publie les avis de vacance au journal officiel et dans les quotidiens ; la commission parlementaire chargée des élections et des nominations prépare une liste de candidats ; les partis de l'opposition proposent un président et les partis de la majorité proposent un vice-président ; le parlement choisit le président et les membres à la majorité des deux tiers.

36. Il faut noter que la nouvelle CEN sera composée selon ces modalités dans les quinze jours suivant l'entrée en vigueur du Code (article 195). Le statut des membres précédents sera alors suspendu (article 27 [6]) et la loi en vertu de laquelle ils avaient été nommés (loi relative aux élections législatives) sera abrogée (article 192). Après cela, la CEN ne disposera que de vingt jours pour adopter les règlements prévus par le Code (article 196).

37. Cette procédure devrait faire en sorte que tous les membres ne soient pas choisis par une (petite) majorité au parlement. Elle comporte cependant un risque d'impasse. Une élection proportionnelle assurerait une répartition de l'appartenance politique.

38. Un quota d'au moins 30 % de membres de chaque sexe garantirait la présence d'au moins trois femmes au sein de la commission.

39. L'article 31 continue de qualifier de « supervision » les rapports entre la CEN et les autres organes électoraux, alors qu'il est question ailleurs de « donner des instructions ». A part cela, la liste des tâches est très détaillée, au risque d'être incomplète. Il est souvent préférable d'énoncer des règles plus générales mais bien déterminées, pour décrire les tâches de l'organe supérieur de gestion des élections.

## **b. Autres organes de gestion des élections**

### **i. Anciennes commissions électorales régionales**

40. Le projet de Code continuait de faire référence à des commissions électorales régionales (CER), constituées en rapport avec les élections législatives, organisées dans six circonscriptions. Le précédent avis de la Commission de Venise et du BIDDH mettait en évidence des incohérences du projet de code sur ce point, et la nécessité d'une décision sur le rôle éventuel des CER pour les élections législatives et surtout pour les autres élections. Le nouveau Code supprime toute référence aux CER et ces organes sont voués à disparaître.

### **ii. Commissions électorales municipales (CEM)**

41. Les CEM sont composées d'un président et de quatre membres (plus les suppléants), nommés par la CEN pour un mandat de cinq ans. Ils sont choisis de manière

aléatoire parmi les employés de l'Etat ayant fait des études supérieures (article 34). En règle générale, les membres des CEM sont résidents de la municipalité concernée (article 36). Cette composition ne garantit pas nécessairement que la commission puisse gagner la confiance de toutes les parties prenantes, et les CEM pourraient ne pas être perçues comme indépendantes, si l'administration municipale n'est pas perçue comme totalement indépendante des élus locaux.

42. Deux ou trois membres sur cinq sont des femmes.

43. Le secrétaire de la CEM est nommé par le président, et non pas par l'ensemble de la commission, ce qui est étonnant pour un poste aussi important.

### iii. Conseils électoraux

44. Les conseils électoraux sont également composés d'un président et de quatre membres (plus suppléants), nommés par la CEM compétente. Les présidents et leurs suppléants sont choisis de manière aléatoire parmi les employés de l'Etat, et les autres membres parmi les employés de l'administration publique ayant quatre années d'expérience. En règle générale, les membres des CE sont aussi résidents de la municipalité concernée (article 38).

### c. Questions connexes

45. Le Code ne contient pas de dispositions détaillées quant aux conditions d'installation et de service dans les organes de gestion des élections. Le mandat des professionnels de la CEN et des CEM est de cinq ans. Pour la CEN, le mandat des membres existants sera « suspendu » (voir plus haut), mais il n'est pas précisé si les CEM existantes continueront d'exercer ou si de nouvelles commissions seront constituées conformément au nouveau Code. Dans un cas comme dans l'autre, tous les membres professionnels des différentes commissions pourraient changer d'un coup, peut-être peu avant une élection.

46. Non seulement un tel renouvellement entraînerait une perte de compétences et d'expérience, mais il pourrait aussi soulever des questions quant à leurs motivations. C'est pourquoi, dans le respect des limites du Code, le parlement devrait envisager d'échelonner les mandats des nouveaux membres des organes électoraux, de façon à instaurer un système de rotation régulier.

47. Par ailleurs, le Code ne traite pas de la protection des membres de tous les organes de gestion des élections contre les révocations pour motif non valable<sup>14</sup>. Ces personnes sont donc susceptibles d'être révoquées même si elles fournissent un service satisfaisant,

---

<sup>14</sup> Voir OSCE/BIDDH, *Existing Commitments ...*, Première partie, paragraphe 4.2 (dans la partie pertinente) : « les nominations aux postes de l'administration électorale à tous les niveaux doivent être transparentes, et les personnes nommées ne doivent pas être révoquées avant la fin de leur mandat, sauf pour motif valable » (références omises). Voir aussi le Code de bonne conduite en matière électorale, II. 3.1.f.

et risquent de subir des pressions considérables en période électorale. Des pressions pourraient être exercées par le parlement, pour la composition de la CEN, ou par la CEN dans le cadre de ses compétences (abordées en détail plus loin) de contrôle des commissions et responsables subordonnés, leur permettant de procéder à des révocations le cas échéant.

48. Les membres de la CEN peuvent être révoqués « pour manque de professionnalisme dans l'exercice de leurs fonctions », si les deux tiers des autres membres en font la proposition à la commission parlementaire chargée des élections et des nominations. Il n'est pas évident que dans un tel cas de figure la personne concernée bénéficierait d'une procédure légale.

## **2. Fonctionnement**

49. Le Code prévoit que les travaux des organes de gestion des élections sont publics, et que les mandataires des déposants de listes et les observateurs accrédités ont le droit d'assister aux réunions (article 24). Il s'agit d'une disposition très utile, qui permettra de faire en sorte que les partis politiques et autres déposants de listes – dont certains participaient auparavant directement à l'administration électorale – puissent obtenir des informations équivalentes sur les activités électorales.

50. Aux termes de la législation antérieure, les travaux de la CEN étaient censés être ouverts. En réalité, ni les déposants de listes (sauf représentation au sein de la CEN), ni la presse ni le public n'y avaient généralement accès. Si l'ouverture des travaux au public peut être difficile à organiser, il serait cependant souhaitable d'autoriser la presse à assister à toutes les réunions de la CEN, à l'exception peut-être des réunions à huis clos concernant certaines questions confidentielles.

## **B. COMPÉTENCES DISCIPLINAIRES ET DE CONTRÔLE**

51. Le Code confie explicitement à la CEN et aux CEM un rôle de contrôle des organes et responsables électoraux subordonnés<sup>15</sup>. L'octroi de ces nouvelles responsabilités renforce considérablement leur capacité à contrôler l'administration électorale et à résoudre les problèmes. Par le passé, la CEN et les autres organes électoraux sont souvent partis du principe qu'ils n'étaient pas habilités à superviser leurs subordonnés et à traiter les irrégularités, et n'intervenaient que quand une plainte était déposée avec des preuves suffisantes à l'appui.

52. Reste à savoir si ces nouvelles dispositions parviendront à mettre fin à la culture d'impunité qui a pu être observée chez certains responsables, en particulier au niveau des

---

<sup>15</sup> Voir Code, articles 31 (1) (« la CEN veille à la légalité des... élections ... et supervise les travaux des organes de gestion des élections et contrôle les travaux des organes électoraux et prend des mesures en cas de violation commise dans le cadre des préparatifs »...); et 35 (« les commissions électorales municipales veillent à la légalité des préparatifs et du déroulement des élections »... et « supervisent les travaux des conseils électoraux, et contrôlent la légalité des travaux des conseils électoraux et interviennent en cas de violation commise dans le cadre des préparatifs »).



conseils électoraux. Aux termes du Code, la CEN et les autres commissions électorales n'auraient toujours que peu de compétences directes à l'égard des responsables subordonnés, qu'elles pourraient uniquement relever de leurs fonctions en cas d'activités illégales. En revanche, l'ajout de dispositions spécifiques à cet égard est très positif<sup>16</sup>.

53. Le Code comprend également une disposition à l'encontre des personnes qui enfreignent la loi dans le cadre d'une élection : si leur travail aboutit à une annulation des résultats, elles ne peuvent pas faire partie d'un organe électoral pour les élections suivantes<sup>17</sup>. Cette sanction semble toutefois insuffisante, car toutes les irrégularités importantes n'entraînent pas d'annulation.

54. Les dispositions législatives relatives aux compétences disciplinaires des commissions électorales omettaient la possibilité de prendre des sanctions administratives à l'encontre de responsables subordonnés qui commettent ou permettent des irrégularités ou illégalités. Le Code introduit deux nouveaux outils importants à cet égard : premièrement, la CEN peut « ouvrir et mener une procédure disciplinaire » (article 31 (3), mais la nature précise de cette procédure dépasse le cadre du présent commentaire) ; deuxièmement, les activités illégales du président ou des membres/suppléants des CEM font l'objet d'une procédure disciplinaire en vertu de la loi relative aux fonctionnaires<sup>18</sup>.

55. L'absence d'autorité compétente en matière de violation de la législation et de la réglementation électorales par des responsables électoraux était l'un des principaux points faibles du projet de code examiné précédemment par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH. Les nouvelles dispositions sont donc particulièrement positives. Il faut espérer par ailleurs que les commissions électorales, et en particulier la CEN, se prévaudront de leurs compétences pour reprendre les capitaux (y compris salaires et remboursements de frais) fournis aux responsables, et le cas échéant pour infliger des sanctions financières supplémentaires.

### C. QUESTIONS LINGUISTIQUES

56. Des dispositions de l'Accord-cadre d'Ohrid dans le domaine linguistique ont été intégrées dans la Constitution macédonienne, ainsi que dans les lois et autres instruments juridiques. Les débats ont surtout porté sur le fait que la langue d'une minorité reconnue doit être utilisée comme deuxième langue officielle dans toute commune où elle est parlée par au moins 20 % de la population. Mais l'Accord-cadre d'Ohrid aborde aussi d'autres questions linguistiques, comme le droit des personnes à disposer de papiers d'identité rédigés dans leur propre langue, ou de communiquer avec les autorités dans cette langue.

---

<sup>16</sup> *Id.*, articles 31 (2.3) (la CEN révoque les membres d'organes électoraux ayant agi de manière illégale) ; et 37(2.2) (les commissions municipales font de même en cas d'illégalités commises par des membres des conseils électoraux).

<sup>17</sup> *Id.*, article 18 (1).

<sup>18</sup> *Id.*, article 35.

57. Les dispositions relatives aux langues, présentes à plusieurs endroits du Code, montrent que des progrès considérables ont été accomplis dans la mise en œuvre des critères de l'Accord-cadre d'Ohrid pour l'utilisation de langues minoritaires reconnues par la constitution, notamment dans les communes où une minorité atteint le seuil requis pour l'utilisation d'une deuxième langue officielle (en plus du macédonien). A cet égard, la différence la plus importante avec le projet de code précédemment examiné est le fait que l'utilisation d'une deuxième langue officielle dans les communes concernées n'est plus limitée aux élections municipales ; elle s'applique aussi pour la plupart des autres élections. Etant donné que la question avait été soulevée dans l'avis précédent de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, cette modification est très positive.

58. De même, les formulaires de procès-verbaux et l'ensemble du matériel électoral doivent être fournis dans une deuxième langue officielle en plus du macédonien, aux organes de gestion des élections des communes où au moins 20 % de la population parle cette deuxième langue<sup>19</sup>. Des observateurs internationaux avaient fait remarquer que, en raison de l'absence de matériel électoral dans une deuxième langue dans des régions à minorités importantes, des responsables électoraux étaient amenés à remplir les formulaires (en particulier le procès-verbal des résultats) de manière incomplète ou incorrecte.

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

60. Les dispositions – très complexes – du Code dans le domaine linguistique sont notamment les suivantes :

- les organes électoraux dans les municipalités comprenant une population minoritaire suffisante sont tenus d'utiliser la langue de cette minorité comme langue officielle, en plus du macédonien<sup>20</sup> ;
- le texte est imprécis quant à la langue (l'alphabet) à utiliser pour les données à caractère personnel de la liste électorale<sup>21</sup>, et en tout état de cause l'application de la disposition pertinente est reportée indéfiniment<sup>22</sup> ;
- les listes de candidats dans les municipalités concernées sont publiées en macédonien et dans la langue minoritaire, pour les élections présidentielles et

---

<sup>19</sup> *Id.*, article 31 (4).

<sup>20</sup> *Id.*, article 23 (3).

<sup>21</sup> *Id.*, article 41 (3).

<sup>22</sup> *Id.*, article 194 (1).

législatives comme pour les élections municipales<sup>23</sup>, mais il n'est pas évident de savoir si les listes devront obligatoirement être déposées dans les deux langues, sauf pour les élections municipales<sup>24</sup> ;

- en ce qui concerne les bulletins de vote, le nom du déposant de la liste et du/des candidat(s) figurent en macédonien et dans toute langue minoritaire reconnue, à la demande du déposant<sup>25</sup>, et des bulletins entièrement bilingues sont disponibles dans les communes concernées (à savoir celles où au moins 20 % de la population parle une langue minoritaire)<sup>26</sup> ;
- les instructions de vote dans les bureaux doivent être données dans toutes les langues minoritaires reconnues par la constitution, mais il n'est pas obligatoire d'afficher les listes de candidats dans toutes ces langues<sup>27</sup> ;
- pour les élections législatives, les listes consolidées de candidats doivent pour la première fois être publiées dans un quotidien dans la langue d'une minorité (en l'occurrence les Albanais) représentant au moins 20 % de la population nationale<sup>28</sup> ; toutefois, les déposants de listes ne sont pas tenus d'utiliser une langue minoritaire en plus du macédonien, sauf dans les circonscriptions législatives (et non pas les communes) où la population minoritaire représente au moins 20 % de la population totale<sup>29</sup>.

61. Ces dispositions sont très détaillées, et il est évident qu'une attention considérable a été consacrée pour les concevoir en conformité avec les principes de l'Accord-cadre d'Ohrid et pour établir des pratiques électorales judicieuses, sans pour autant causer d'antagonismes inutiles. Quelques remarques sont cependant nécessaires.

62. Le Code ne précise pas dans quelle(s) langue(s) le titre et l'en-tête du bulletin – notamment le nom de la commune et du bureau de vote – doivent figurer<sup>30</sup>. Il ne précise pas non plus si les instructions pour le vote figurent sur le bulletin ou sont données uniquement d'une autre façon. Enfin, le Code ne traite pas de la/des langue(s) à utiliser pour les affichages. La CEN a par le passé demandé la production de matériel de ce type en langues minoritaires, mais l'approvisionnement a parfois été insuffisant pour les bureaux de vote des zones où vivent des minorités.

---

<sup>23</sup> *Id.*, article 69 (5).

<sup>24</sup> *Id.*, article 58 (2).

<sup>25</sup> *Id.*, article 93 (3).

<sup>26</sup> *Id.*, article 93 (4).

<sup>27</sup> *Id.*, article 90.

<sup>28</sup> *Id.*, article 69 (2).

<sup>29</sup> *Id.*, article 58 (3).

<sup>30</sup> Voir articles 95 (bulletins pour les élections présidentielles), 96 (bulletins pour les élections législatives) et 97-98 (bulletins pour les élections municipales).

63. Bien qu'il s'agisse d'une question culturelle plus que linguistique, il convient de noter que le drapeau du pays doit figurer sur les bulletins pour les élections présidentielles et législatives, mais pas pour les élections municipales<sup>31</sup>.

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

65. Tous ces aspects ont posé problème d'une façon ou d'une autre pour les élections qui se sont déroulées depuis l'Accord-cadre d'Ohrid, d'après les rapports d'observateurs internationaux.

## **D. LISTE ÉLECTORALE**

### **1. Remarques générales**

66. Le Code porte abrogation de la loi relative à la liste électorale<sup>32</sup>, et consacre un chapitre distinct à ce sujet<sup>33</sup>. Les responsabilités de l'Etat pour la tenue à jour de la liste électorale sont confiées au ministère de la Justice<sup>34</sup>. Toutefois, le transfert des activités de maintenance et de gestion de la liste au ministère de la Justice a été reporté, et entre-temps le bureau national des statistiques continuera de s'occuper des aspects techniques et méthodologiques<sup>35</sup>.

67. En vertu des dispositions pertinentes du Code, comme en vertu de la législation distincte antérieure, la liste est actualisée avant le scrutin, et mise à disposition des électeurs pour un examen spécial. Après rectifications en réponse aux recours formulés, la liste est authentifiée par la CEN. Enfin, la CEN signe la liste, c'est-à-dire les extraits de la liste, avant de les transmettre aux conseils électoraux<sup>36</sup>.

68. Cette dernière disposition a été interprétée comme obligeant tous les membres de la CEN à signer personnellement chaque extrait : un pour chaque type d'élection organisée dans chaque bureau de vote (soit presque 3.000). Cette procédure est épuisante pour les membres de la CEN et absorbe une part importante de leur temps à une période cruciale (quinze jours avant le scrutin). Dans leur avis précédent, la Commission de Venise et le BIDDH recommandaient la modification de cette disposition à l'occasion de l'adoption du Code, de façon à mettre en place d'autres modalités d'authentification des extraits de la liste par la CEN. Cependant, cette recommandation n'a pas été suivie, et

---

<sup>31</sup> *Id.*

<sup>32</sup> *Id.*, article 182.

<sup>33</sup> *Id.*, Chapitre IV (articles 41-56).

<sup>34</sup> *Id.*, article 41 (1). Les responsabilités du ministère de l'Intérieur sont transférées au ministère de la Justice, mais le ministère de l'Intérieur et les autres organes recueillant des informations sur l'état civil continuent de transmettre les informations pertinentes pour la liste électorale au ministère de la Justice.

<sup>35</sup> *Id.*, article 183 (2).

<sup>36</sup> *Id.*, article 31 (2.32).

plusieurs références à la « signature » des extraits de la liste électorale persistent<sup>37</sup>. Un passage qui mentionnait un extrait de liste « authentifié » a même été modifié et le terme « signé » a été introduit<sup>38</sup>.

69. Aux termes des dispositions générales du Code, la liste électorale est un document public<sup>39</sup>, et aux termes des dispositions relatives à la liste, les extraits sont soumis au public pour examen dans les bureaux régionaux<sup>40</sup>. Ces dispositions spécifiques précisent également que les données à caractère personnel de la liste électorale sont protégées par la loi, et ne peuvent être utilisées qu'en rapport avec l'exercice du droit de vote des citoyens<sup>41</sup>. Pour éviter toute atteinte au respect de la vie privée et à la protection des données à caractère personnel, en particulier l'adresse des électeurs, il conviendrait d'envisager de stipuler dans la législation ou la réglementation que seulement une partie des données de la liste électorale sont rendues publiques (noms, année de naissance et bureau de vote, par exemple).

70. Après avoir contrôlé la liste électorale et les corrections apportées, la CEN peut renvoyer la liste en signalant les erreurs éventuelles au ministère de la Justice<sup>42</sup>. Étant donné que des erreurs risquent d'être découvertes trop tard pour être corrigées dans les extraits envoyés aux bureaux de vote, certaines juridictions autorisent des corrections complémentaires ultérieures, des informations sur les modifications de dernière minute étant communiquées aux conseils électoraux avant le jour du scrutin.

## 2. Lieu de résidence

71. Le problème principal de la liste électorale par le passé concernait le trop grand nombre d'inscrits : il semblerait qu'il s'agissait essentiellement de personnes résidant à l'étranger mais ayant conservé un domicile dans le pays. Une telle situation risque de favoriser les pratiques frauduleuses, en particulier le vote par d'autres personnes ou le bourrage des urnes. En outre, il est plus difficile dans ces conditions d'atteindre le taux de participation minimale requis pour certaines élections – à savoir le premier et le deuxième tour des élections présidentielles, le premier tour des élections municipales, et tous les référendums – et donc plus tentant de recourir à des pratiques frauduleuses pour atteindre le seuil.

72. La constitution n'exige pas qu'une personne réside dans le pays pour avoir le droit de voter. Cependant, comme la législation électorale antérieure, le Code précise que, pour avoir le droit de voter, un citoyen doit être disposer d'un domicile permanent dans sa

---

<sup>37</sup> Par exemple, *id.*, articles 59 (9) et 54 (1).

<sup>38</sup> *Id.*, article 89 (1).

<sup>39</sup> *Id.*, article 4 (1).

<sup>40</sup> *Id.*, article 48.

<sup>41</sup> *Id.*, article 55 (1). Dans le projet de code précédent, cette disposition faisait référence à la loi relative à la protection des données à caractère personnel.

<sup>42</sup> *Id.*, article 54 (2).

circonscription<sup>43</sup>. Ces modalités sont également établies par la disposition selon laquelle le vote est organisé suivant la liste électorale<sup>44</sup>.

73. Il n'existe pas actuellement de système pour l'inscription ou le vote de citoyens macédoniens à l'étranger. Les citoyens qui travaillent ou résident à l'étranger de façon temporaire peuvent voter, dans leur dernière circonscription de résidence, à condition de disposer d'un passeport valide et de conserver un domicile sur le territoire macédonien<sup>45</sup>. Cependant, le signalement incomplet des changements de résidence au ministère de l'Intérieur a rendu l'application de ces dispositions difficile. Il est intéressant de noter qu'une disposition du projet de code, qui demandait au ministère de l'Intérieur de fournir des données concernant les électeurs ayant définitivement quitté le pays, et notamment leur pays de résidence<sup>46</sup>, a été supprimée avant l'adoption du Code.

### 3. Vote spécial

74. Des extraits de la liste électorale sont spécialement préparés<sup>47</sup> pour permettre à certains types d'électeurs de voter dans des lieux particuliers la veille des élections<sup>48</sup>. Ce « vote spécial » est réservé aux militaires en exercice, et aux électeurs qui font leur service militaire, se trouvent en détention ou purgent une peine de prison<sup>49</sup>.

75. On pourrait déduire du contexte des articles 41 (7) et 45 (mentionné à l'article 47) que le vote spécial est organisé dans les installations militaires et les lieux de détention par des conseils électoraux spéciaux, ou dans le bureau de vote ordinaire le plus proche du domicile permanent, selon ce qui constitue la meilleure solution<sup>50</sup>. Toutefois, l'expérience a montré qu'il serait préférable d'être explicite à cet égard. Le Code ne précise pas dans quelle circonscription – par exemple commune ou circonscription législative – votent les électeurs bénéficiant de cette procédure spéciale.

### 4. Vote mobile

76. Il faut noter que le Code ne prévoit pas de listes spéciales pour les électeurs résidant dans d'autres institutions, et notamment les institutions publiques comme les hôpitaux et les sanatoriums. Ces électeurs doivent donc demander la mise à disposition d'une urne mobile sur leur lieu de résidence, s'ils sont gravement malades ou handicapés. La demande doit être formulée au plus tard trois jours avant les élections<sup>51</sup>.

---

<sup>43</sup> *Id.*, article 6.

<sup>44</sup> *Id.*, article 5 (2).

<sup>45</sup> *Id.*, article 41 (5).

<sup>46</sup> *Id.*, article 43 (1).

<sup>47</sup> *Id.*, article 46.

<sup>48</sup> *Id.*, article 113.

<sup>49</sup> *Id.*, article 46.

<sup>50</sup> *Id.*, article 113 (3).

<sup>51</sup> *Id.*, article 111.

77. Le Code précise également que la demande de vote mobile est possible selon les critères établis par la CEN<sup>52</sup>. Pour les élections récentes, la CEN a cherché à limiter les demandes de vote mobile pour les personnes malades ou handicapées, en exigeant la présentation d'un certificat médical.

78. Il est compréhensible que les autorités électorales souhaitent limiter le vote mobile. Non seulement ce dispositif présente un risque important d'irrégularités, mais de nombreuses demandes pèsent lourdement sur le système. En outre, le délai de trois jours pour les demandes signifie que les liasses de bulletins doivent être ouvertes avant le jour du scrutin, ce qui pose des problèmes de sécurité. Cependant, la restriction des demandes de vote mobile pour les électeurs malades ou handicapés est préoccupante. La recommandation formulée par la Commission de Venise et le BIDDH dans leur avis précédent, selon laquelle il conviendrait de rétablir le régime de vote spécial pour ces électeurs, n'a toutefois pas été suivie.

## **5. Vote des personnes déplacées**

79. Une disposition transitoire porte sur les listes spéciales pour le vote des personnes déplacées<sup>53</sup>.

En outre, l'article 41 (7) stipule que les électeurs sont inscrits dans la commune où ils résident. Il ne précise pas si les personnes déplacées ont la possibilité de choisir de s'inscrire dans leur lieu de résidence actuel ou antérieur pour exercer leur droit de vote.

## **E. RÉGLEMENTATION DE LA CAMPAGNE ÉLECTORALE**

80. Le Code renforce le contrôle des commissions électorales sur les organes et responsables électoraux subordonnés, mais ne permet pas à la CEN d'adopter de réglementation contraignante pour les organisations ou personnes hors de l'administration électorale. Le libellé de l'une des compétences de la CEN est très clair à cet égard : la CEN « donne des instructions, des précisions et des recommandations pour l'application des dispositions de la présente loi et d'autres lois relatives aux élections »<sup>54</sup>.

81. Le fait que la CEN ne puisse pas réglementer est particulièrement frappant en ce qui concerne la campagne électorale au sens large. L'avis précédent recommandait d'envisager, dans le contexte de la promulgation du Code, d'autoriser la CEN à adopter, à appliquer et à faire respecter la réglementation dans ce domaine. Cette recommandation n'a pas été suivie.

82. L'absence de compétence directe de la CEN signifie que les différents aspects de la campagne électorale sont contrôlés par d'autres organes. Ainsi, les allégations de violations sont examinées par les tribunaux de première instance<sup>55</sup> ; les règles concernant

---

<sup>52</sup> *Id.*, article 111 (1).

<sup>53</sup> *Id.*, article 194 (3).

<sup>54</sup> *Id.*, article 31 (2.2.).

<sup>55</sup> *Id.*, article 73.

les médias en général sont adoptées par le parlement et aucun organe en particulier n'est chargé de les faire respecter<sup>56</sup> ; les règles concernant la radiodiffusion sont mises en œuvre par le conseil de surveillance de l'audiovisuel<sup>57</sup> ; et les rapports financiers sont surveillés par le bureau national d'audit et le parlement (puis publiés par la CEN)<sup>58</sup>.

83. Cette répartition du contrôle des différents aspects de la campagne a peut-être entravé le développement de règles spécifiques claires et de mécanismes de mise en œuvre. Les observateurs ont ainsi remarqué les problèmes suivants : inégalité de l'accès aux médias (modalités précises), en particulier pour la publicité payante ; couverture médiatique de la campagne déséquilibrée ; contributions à la campagne financières et en nature excessives ou non signalées ; exigences trop élevées en matière de preuve pour les allégations de violations.

84. Autre motif de préoccupation, les règles adoptées directement par le parlement, en particulier s'agissant de la radiodiffusion, pourraient subir l'influence des intérêts des partis politiques cherchant à optimiser leurs chances pour les élections. Dans le Code tel qu'il a été promulgué, une disposition pose problème : les médias qui n'acceptent pas et n'annoncent pas explicitement les règles parlementaires sur la couverture des élections font l'objet d'amendes importantes<sup>59</sup>.

85. L'un des articles du projet de code (l'article 73-3), fondé sur la législation antérieure, prévoyait l'utilisation de sanctions spéciales pour les infractions dans le domaine de la radiodiffusion, et notamment la « confiscation » des stations de radio pendant 48 heures. Peut-être suite à l'avis de la Commission de Venise et du BIDDH sur ce point, la disposition en question a été modifiée, et est désormais plus flexible et fondée sur un renvoi devant la justice<sup>60</sup>.

86. Il n'est pas précisé si – et dans quelle mesure – une organisation indépendante ou un particulier peut organiser une « campagne » pour présenter des idées, sans être affilié à un parti politique ni déposer de liste. Le Code ne régit pas la conduite d'une telle « campagne », par exemple pour la limitation du financement et de la publicité. Si les organisations indépendantes n'ont pas le droit de faire campagne, il pourrait s'agir d'une atteinte à la liberté d'expression. Il pourrait donc être envisagé à l'avenir de réglementer de telles initiatives, sans les interdire.

87. La traduction anglaise de l'article 75 semble inclure tous les médias, et non pas uniquement les médias numériques. Il n'est pas évident que la presse et les médias sur Internet doivent adopter « la même approche pour la présentation des programmes des candidats ». Les journaux peuvent entretenir des liens avec des partis politiques, et on ne peut pas s'attendre à ce qu'ils se conforment à une telle règle.

---

<sup>56</sup> *Id.*, article 75.

<sup>57</sup> *Id.*, article 74.

<sup>58</sup> *Id.*, article 85.

<sup>59</sup> *Id.*, article 182 (1).

<sup>60</sup> *Id.*, article 74 (3).



88. En revanche, il devrait y avoir des obligations pour une couverture médiatique juste et équitable des candidats également dans les programmes d'information des médias numériques, en particulier pour les candidats sortants.

## F. RECOURS

89. Le Code garantit le droit de déposer un recours auprès des autorités électorales ou d'exercer un recours en justice. Cette possibilité concerne non seulement les déposants de listes<sup>61</sup>, mais aussi tout électeur dont le droit de vote a été enfreint au cours de la procédure<sup>62</sup>.

90. Le Code apporte des améliorations importantes à la disposition – reprise de la loi relative aux élections législatives – concernant l'annulation et l'organisation d'un nouveau scrutin<sup>63</sup>. Cet article posait problème, car il exigeait l'annulation des résultats d'un bureau de vote dans diverses circonstances, et était parfois interprété comme imposant l'organisation d'un nouveau scrutin dans ce bureau, même sans conséquences possibles sur le résultat global des élections.

91. Le nouvel article continue d'exiger l'annulation des résultats par la CEN dans diverses circonstances mal définies, et notamment : lorsque le secret du vote a été violé ; lorsque la police n'a pas répondu à une demande d'intervention, si une telle intervention était nécessaire et si le déroulement du scrutin a été affecté ; lorsque le nombre de bulletins dans l'urne est supérieur au nombre d'électeurs qui ont voté ; ou encore si une ou plusieurs personne(s) ont voté à la place d'autres personnes<sup>64</sup>.

92. Cependant, l'annulation dans ces différents cas n'entraîne pas systématiquement l'organisation d'un nouveau scrutin dans les bureaux de vote concernés, sauf lorsque le nombre total d'inscrits est susceptible d'influencer le résultat global des élections<sup>65</sup>. Cette disposition peut aussi sembler très généreuse pour les requérants, surtout compte tenu du nombre probablement trop important d'électeurs inscrits sur les extraits de liste des bureaux de vote. Mais il faut garder à l'esprit que pour de nombreuses élections, certains conseils électoraux ont transmis des résultats très élevés et partisans.

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

---

<sup>61</sup> *Id.*, article 148 (1).

<sup>62</sup> *Id.*, article 150.

<sup>63</sup> *Id.*, Chapitre IX (article 151).

<sup>64</sup> *Id.*, article 151 (1).

<sup>65</sup> *Id.*, article 151 (2).

94. L'article en question détaille les situations dans lesquelles les résultats des élections doivent être annulés. L'existence de dispositions claires en la matière a l'avantage de supprimer toute ambiguïté. En revanche, certaines situations pourraient survenir que la loi électorale n'a pu prévoir. C'est pourquoi les commissions électorales compétentes devraient avoir une certaine marge de manœuvre pour décider l'annulation du scrutin dans d'autres situations, en cas d'irrégularités graves au cours de la procédure électorale (concernant la campagne ou la liste électorale par exemple).

## **G. ADMINISTRATION ÉLECTORALE PERMANENTE**

95. Conformément aux recommandations formulées par les observateurs, notamment internationaux, le Code pose plus précisément le fondement d'une administration électorale permanente. C'est ce qui ressort de l'énumération des compétences de la CEN<sup>66</sup>, chargée notamment : d'adopter un programme et des normes pour la formation des responsables électoraux, de définir des normes communes pour le matériel électoral, de rédiger les formulaires concernant les élections, d'adopter un règlement et un guide d'indemnisation des membres des organes électoraux, d'adopter une loi relative à l'organisation du service professionnel de la CEN, de prendre contact avec les associations et organisations internationales d'observateurs, et d'adopter un règlement permanent pour elle-même et son service professionnel.

96. La CEN serait donc dotée d'un service professionnel, dirigé par un Secrétaire général<sup>67</sup>. La loi existante relative aux élections législatives contient des dispositions semblables, mais elles n'ont pas été pleinement mises en œuvre. Suite à une remarque à ce sujet dans le précédent avis de la Commission de Venise et du BIDDH, une disposition a été insérée dans le Code incluant le Secrétaire général dans la composition de la CEN<sup>68</sup>, mais pas en tant que membre<sup>69</sup>.

97. Le Secrétaire général et les autres membres du service professionnel ont le statut de fonctionnaires<sup>70</sup>. Bien évidemment, l'efficacité des activités permanentes de la CEN dépendra fortement d'un financement régulier par le budget de l'Etat, et de la capacité de la commission à recruter et à conserver un personnel qualifié et autonome<sup>71</sup>.

## **V. REMARQUES COMPLÉMENTAIRES**

---

<sup>66</sup> *Id.*, article 31 (2).

<sup>67</sup> *Id.*, article 30.

<sup>68</sup> *Id.*, article 26 (4).

<sup>69</sup> *Id.*, article 30 (2).

<sup>70</sup> *Id.*, article 30 (6).

<sup>71</sup> Voir par exemple, OSCE/BIDDH, *Existing Commitments ...*, Première partie, paragraphe 4.3 (dans la partie pertinente) : « Les institutions électorales doivent disposer d'un financement et d'autres aides de l'Etat suffisantes pour leur permettre de fonctionner efficacement. Elles doivent être assistées d'un secrétariat professionnel, de préférence autonome, et bénéficier du soutien et de la coopération d'autres organes » (référence omise).

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

## **1. Éligibilité**

99. Le Code contient des dispositions détaillées concernant les incompatibilités entre différents mandats électifs (article 8). Si ces incompatibilités ne sont pas inscrites dans la constitution ou n'en découlent pas, il convient d'y réfléchir avec soin. Il existe en effet différentes pratiques selon les pays s'agissant de la compatibilité ou de l'incompatibilité de la fonction de ministre et de celle de parlementaire, suivant différentes politiques et conceptions de la séparation des pouvoirs exécutif et législatif. Il convient de faire ce choix en fonction de l'expérience.

100. Aux termes du Code, l'incompatibilité du service dans l'armée ou les forces de sécurité avec un mandat électif n'empêche pas une personne de se présenter aux élections législatives<sup>72</sup>. En revanche, le service est suspendu lorsque la personne s'inscrit, et la suspension est prolongée en cas de victoire aux élections.

101. Le Code ne précise pas si ces personnes continuent de recevoir des salaires pendant la période de leur candidature. Si ce n'est pas le cas, une absence de revenus pendant la période électorale limiterait en pratique leur éligibilité.

102. On a pu constater qu'il n'est pas toujours judicieux de mettre fin à l'emploi ou à toute autre activité lucrative d'un parlementaire au moment de son élection<sup>73</sup>. De telles dispositions, censées encourager l'implication et le professionnalisme de certains responsables politiques élus, et notamment des parlementaires, ont souvent pour effet négatif de pousser les candidats sortants à se focaliser sur leur réélection, et de décourager d'autres candidats (pas encore élus) de se présenter.

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

103. Le projet de code stipulait que les membres de la CEN ne pouvaient pas exercer certaines fonctions publiques<sup>74</sup>. C'était une disposition positive, car au cours d'élections précédentes, des observateurs avaient souligné l'incompatibilité entre les responsabilités officielles habituelles de certains membres de la CEN et leur travail pour la commission. En revanche, l'article en question n'était pas suffisamment clair, et il était recommandé d'envisager de le rédiger de façon plus adaptée. Malheureusement, cette disposition ne figure plus dans le Code tel qu'il a été promulgué.

---

<sup>72</sup> *Id.*, article 9.

<sup>73</sup> *Id.*, article 8 (7).

<sup>74</sup> *Projet de code, article 17 (2) : « Une personne élue ou nommée par le parlement ou le gouvernement ne peut pas être membre de la Commission électorale nationale..., sauf si la présente loi en dispose autrement ».*

### 3. Candidatures

104. Il convient de noter que pour la plupart des mandats (parlementaire, conseiller municipal ou maire), il n'est pas obligatoire que le candidat soit un électeur inscrit<sup>75</sup>.

105. Le Code est relativement restrictif vis-à-vis des déposants de listes non affiliés à des partis politiques, puisqu'il les oblige à réunir un nombre important de signatures<sup>76</sup>. En revanche, une disposition pertinente de la loi antérieure relative aux élections législatives a apparemment été supprimée : elle exigeait que les déposants de liste présentent des candidats pour tous les mandats à pourvoir dans la circonscription. L'élimination de cette obligation pourrait encourager l'apparition d'un plus grand nombre de candidats « indépendants » ou de listes partielles.

### 4. Responsabilité pour les infractions financières

106. La commission électorale compétente est censée annuler une liste de candidats s'il a été déterminé devant la justice que des fonds provenant d'activités criminelles ont été utilisés pendant sa campagne<sup>77</sup>. Le Code ne précise pas l'auteur des infractions, ni si l'organisateur de la campagne doit avoir eu connaissance des faits ou être complice. Il convient de rappeler à cet égard que l'organisateur de la campagne est responsable de façon générale de la légalité de la campagne ainsi que des activités de mandataires<sup>78</sup>.

### 5. Fin d'un mandat

107. L'un des articles du Code énonce de façon très générale le fait qu'un parlementaire ne peut être révoqué<sup>79</sup>. Pourtant, un autre article prévoit la possibilité de mettre fin à ce mandat dans certaines circonstances<sup>80</sup>. Le premier article semble donc inutile, tandis que le second constitue un fondement – certes limité – en la matière. Outre les circonstances entraînant nécessairement la fin du mandat (par exemple démission, incompatibilité, décès et incapacité légale), cet article prévoit une révocation automatique lorsqu'un parlementaire est reconnu coupable d'une infraction sanctionnée par une peine d'au moins cinq années d'emprisonnement.

108. Si un parlementaire ou un conseiller met fin à son mandat, son siège est pourvu par la personne suivante sur la liste dont il était issu. C'est le système le plus logique pour un scrutin de liste proportionnel. Des élections partielles risqueraient de modifier la composition politique, puisqu'elles concernent souvent un seul siège, attribué au parti qui recueille le plus de suffrages, quelle que soit la liste d'origine du parlementaire sortant. Les articles 154 et 156 (2) précisent ce qui se passe si la liste est épuisée. La traduction

---

<sup>75</sup> Code, article 7 (2).

<sup>76</sup> Id., article 62.

<sup>77</sup> Id., article 87 (2).

<sup>78</sup> Id., article 72.

<sup>79</sup> Id., article 10 (1). Dans la traduction anglaise du Code, le terme utilisé est « recalled », mais dans la traduction de l'article 9 (1) du projet de code examiné précédemment le terme utilisé était « revoked ».

<sup>80</sup> Id., article 152.

semble indiquer que dans ces (très rares) cas, une élection partielle est organisée pour pourvoir le siège vacant. Une autre solution consisterait à se reporter à la répartition des sièges à l'issue des premières élections, et à attribuer le siège à la liste suivante. Ce serait peut-être plus juste qu'une élection partielle, où dans la plupart des cas le siège est attribué au plus grand parti.

109. Toute personne condamnée à une peine d'emprisonnement d'au moins six mois est inéligible<sup>81</sup>. Le Code ne précise pas si cette inéligibilité est permanente ou correspond à la durée de la peine. Une interdiction de se présenter aux élections pour une période plus longue poserait un problème de proportionnalité, et soulèverait la question de savoir si ce n'est pas aux électeurs qu'il revient de décider qui doit être élu.

## **6. Financement de la campagne électorale**

110. Les vérifications seraient facilitées si les déposants de listes faisaient passer toutes leurs recettes et leurs dépenses par un compte bancaire<sup>82</sup>. Mais il serait naïf de penser que c'est là le seul mode de financement de la campagne d'un candidat. Au lieu de compter sur un mécanisme formel de signalement, il faut adopter une approche pragmatique pour repérer les dépenses excessives, et notamment surveiller certains éléments comme les messages publicitaires à la télévision, les affiches, les courriers publicitaires, les brochures onéreuses et les paiements à des agents.

111. Une campagne électorale est un événement isolé, mais après les élections, les fonds non utilisés sont généralement reportés sur la prochaine campagne du parti ou utilisés pour les activités politiques régulières en préparation de futures campagnes. Le maintien d'une caisse de campagne entre les élections est tout à fait acceptable. Il conviendra donc de revoir à l'avenir la disposition pertinente<sup>83</sup>.

112. Par ailleurs, il pourrait ne pas s'avérer judicieux de conserver le système de remboursement des dépenses en fonction du nombre de suffrages obtenus par une liste<sup>84</sup>. Les candidats déjà bien connus seront encore favorisés si leurs dépenses sont remboursées proportionnellement au nombre de suffrages exprimés en leur faveur. On connaît par ailleurs les aléas du soutien exprimé par les électeurs, et on ne peut pas demander aux candidats d'évaluer correctement leurs résultats à l'avance. Le paiement d'une caution raisonnable, remboursée à l'obtention d'un minimum de voix (par exemple 5 % du quota, dans un système de représentation proportionnelle), est souvent demandé pour décourager les candidatures posées à la légère. Il n'est pas nécessaire d'accumuler les avantages pour les listes déjà bien connues et qui recevraient le remboursement maximal.

113. Le remboursement des dépenses électorales est déterminé par une décision du parlement, du conseil municipal ou de la municipalité de Skopje (article 86 [3]). Les

---

<sup>81</sup> *Id.*, article 7 (2).

<sup>82</sup> *Id.*, article 71.

<sup>83</sup> *Id.*, articles 84-86.

<sup>84</sup> *Id.*, article 86.

conditions et les montants du remboursement font l'objet d'un article distinct. Article 86 (1) : cela semble contradictoire. De surcroît, une autre disposition stipule que le budget total des élections est réparti de la façon suivante : deux tiers pour les dépenses de fonctionnement des organes électoraux, un tiers pour le remboursement des dépenses des organisateurs de campagne (article 88 [2-3]).

## **7. Droit de faire campagne, durée de la campagne**

114. Le Code prévoit l'organisation d'élections législatives tous les quatre ans, généralement dans les quatre-vingt-dix derniers jours du mandat du parlement sortant (article 15 [1]). Par le passé, des efforts avaient été déployés pour déterminer la date précise des élections législatives. Il est heureux qu'il soit désormais reconnu que ces efforts ne pouvaient aboutir par voie constitutionnelle.

115. Il faudrait préciser qu'une campagne dure au minimum vingt jours<sup>85</sup>, à moins que les délais constitutionnels pour une élection anticipée rendent cela impossible. Il conviendrait également de définir plus clairement la période de campagne aux fins de l'application de plusieurs dispositions de la loi.

## **8. Rassemblements**

116. Dans leur avis précédent, la Commission de Venise et le BIDDH remarquaient qu'aux termes de l'article 79-2 du projet de code, l'organisateur d'un meeting électoral est responsable du maintien de l'ordre au cours de cette manifestation, et que cette disposition risquait de limiter la liberté de réunion, car il pourrait s'avérer difficile de tenir à l'écart les personnes mal intentionnées. Ils recommandaient donc que la police soit le principal responsable du maintien de l'ordre. Cette recommandation a été incorporée dans le Code, qui précise désormais à l'article pertinent (80 [2]), que le ministère de l'Intérieur est responsable du maintien de l'ordre pour les meetings électoraux.

## **9. Collecte de signatures**

117. Une candidature à l'élection présidentielle doit être appuyée par les signatures d'au moins 10.000 électeurs inscrits, ou trente membres du parlement<sup>86</sup>. Pour les autres types d'élections, les organisations autres que des partis politiques souhaitant présenter des candidats doivent réunir un certain nombre de signatures d'électeurs inscrits<sup>87</sup>.

118. Il faudrait réduire le nombre de catégories pour la quantité de signatures requises pour les candidatures aux élections municipales, afin d'éviter les controverses portant sur le nombre d'habitants et de signatures. On ne peut éliminer complètement les candidatures n'ayant que très peu de chances de succès : elles font partie du processus démocratique.

---

<sup>85</sup> *Id.*, article 74 (1).

<sup>86</sup> *Id.*, article 59.

<sup>87</sup> *La quantité de signatures dépend de la taille de la circonscription concernée.*

119. La collecte de signatures valables fait l'objet d'un contrôle relativement strict, puisqu'elle se déroule dans les bureaux du ministère de la Justice<sup>88</sup>. Cependant, en l'absence de normes clairement définies, il est très difficile pour la commission électorale compétente de se prononcer sur la validité d'une liste de signatures, d'elle-même ou en réponse à des recours.

---

<sup>88</sup> *Id.*, article 63 (1).

## 10. Sexe des candidats

120. Le projet de code comprenait une disposition, semblable à celle de la loi antérieure relative aux élections législatives, exigeant que les listes comptent au moins 30 % de candidats de chaque sexe. A cela s'ajoutait l'obligation d'appliquer ce quota pour la partie inférieure et la partie supérieure des listes. Le précédent avis de la Commission de Venise et du BIDDH<sup>89</sup> suggérait une autre possibilité, consistant à exiger que sur trois candidats successifs de la liste, chaque sexe soit représenté au moins une fois. Cette suggestion a été retenue dans le Code tel qu'il a été promulgué<sup>90</sup>.

121. Plus précisément, l'article 64 (5) relatif aux listes pour le parlement et les conseils municipaux stipule que sur trois places, au moins une est réservée au sexe le moins représenté. Cette disposition a le mérite de ne plus être ambiguë, mais si la règle est suivie strictement elle n'offre pas la meilleure situation possible au sexe sous-représenté. L'exemple suivant illustre cette difficulté :

<b>Rang</b>	<b>Première possibilité Conforme à la loi</b>	<b>Deuxième possibilité Non conforme à la loi</b>
<b>1</b>	Homme	Homme
<b>2</b>	Homme	Femme
<b>3</b>	Femme	Femme
<b>4</b>	Homme	Homme
<b>5</b>	Homme	Homme
<b>6</b>	Femme	Homme

122. Dans cet exemple, les femmes sont le sexe sous-représenté, avec deux candidats sur six. Du point de vue des femmes, la deuxième possibilité est évidemment meilleure que la première. Cependant, pour se conformer à l'exigence d'au moins une personne de chaque sexe pour trois candidats successifs, une des femmes serait contrainte de se présenter pour un poste moins important, de rang 4 à 6. Certes, le parti pourrait décider d'ajouter une candidate, mais dans le cas contraire il ferait descendre une des deux candidates dans la liste.

123. Dans beaucoup de pays, ce problème a été résolu grâce à la règle suivante : au moins un candidat de chaque sexe sur les trois premiers de la liste, deux candidats de chaque sexe sur les six premiers de la liste, trois candidats de chaque sexe sur les neuf premiers de la liste, et ainsi de suite. Cette règle rend acceptable la deuxième possibilité et n'empêche pas les candidats du sexe moins représenté d'accéder à des postes plus importants.

<sup>89</sup> Commission de Venise et OSCE/BIDDH, Avis conjoint sur le projet de code électoral de l'« ex-République yougoslave de Macédoine », (CDL-AD(2006)008).

<sup>90</sup> Code, article 64 (5).



## 11. Sexe des responsables électoraux

124. Le Code stipule que les organes électoraux sont composés d'au moins 30 % de membres de chaque sexe<sup>91</sup>. Bien que cette disposition risque d'être difficile à mettre en œuvre, elle est très positive, car il a été remarqué de façon informelle que les conseils électoraux comprenant des femmes sont mieux notés par les observateurs. En revanche, la formulation imprécise de cette disposition ne permet pas de savoir si la règle des 30 % concerne chaque organe électoral, ou l'ensemble des organes électoraux.

## 12. Inscription de groupes d'électeurs

125. Dans leur précédent avis, la Commission de Venise et le BIDDH remarquaient qu'un article du projet de code exigeait que les déposants de listes remplissent un formulaire spécial et joignent un « certificat d'inscription délivré par le tribunal compétent ». Cette disposition semblait concerner les listes de candidats indépendantes, c'est-à-dire déposées par des « groupes d'électeurs ». Il était donc préoccupant que ces groupes soient tenus de s'inscrire sur le plan civil en plus de l'inscription électorale avant d'entreprendre le processus de nomination. Ce problème a été résolu en reformulant l'article du Code, de façon à ce que cette obligation ne soit valable que pour les listes déposées par des partis politiques<sup>92</sup>.

## 13. Enregistrement des objections

126. A plusieurs reprises, le Code – qui demande que les objections soient formulées par les représentants des déposants de listes – prévoit aussi la possibilité de les faire enregistrer dans un bref délai (cinq heures) auprès de l'organe électoral supérieur<sup>93</sup>. Ces dispositions sont très positives, puisqu'elles répondent à des allégations répétées selon lesquelles, au cours d'élections précédentes, des représentants de partis n'avaient pas eu le droit de faire enregistrer leurs objections, en particulier dans les bureaux de vote. Si les recours devraient pouvoir être examinés même en l'absence d'une mention dans le procès-verbal, les recours légaux doivent se limiter à ceux qui ont été enregistrés comme le prévoit le Code<sup>94</sup>.

## 14. Fermeture précoce des bureaux de vote

127. Une disposition permet aux conseils électoraux de fermer un bureau de vote en avance, « si tous les électeurs inscrits sur l'extrait de la liste électorale ont voté »<sup>95</sup>. Il est

---

<sup>91</sup> *Id.*, article 21 (3). Chaque sexe représente au moins 30 % de la composition des organes responsables de l'organisation des élections.

<sup>92</sup> *Id.*, article 65 (2).

<sup>93</sup> *Id.*, articles 100 (4)-(5), 105, 117 (5)-(6) (objections concernant le travail des conseils électoraux). La disposition relative aux objections concernant le travail des CEM a été supprimée, sans doute parce que de telles objections seraient transmises à la CEN, qui est de toutes façons l'organe auprès duquel un requérant devrait soumettre un recours ordinaire.

<sup>94</sup> *Id.*, article 37 (2).

<sup>95</sup> *Id.*, article 101 (3).

compréhensible que certains conseils, en particulier dans les petits villages, puissent terminer leur travail en avance. Mais à moins que l'application de cette disposition ne fasse l'objet d'un contrôle strict, des irrégularités risquent fort de se produire.

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

129. La recommandation formulée sur ce point dans le précédent avis de la Commission de Venise et du BIDDH n'a malheureusement entraîné aucune modification. C'est pourquoi la recommandation suivante est formulée de nouveau, cette fois non pas en vue d'une modification de la législation, mais pour adoption éventuelle comme règle par la CEN.

130. Il faudrait préciser qu'un conseil électoral ne peut fermer un bureau en avance qu'après avoir contacté la commission électorale municipale et obtenu l'accord de celle-ci. Pour prendre sa décision, la commission électorale municipale devra consulter non seulement le président du conseil électoral, mais aussi les autres membres du conseil et toute autre personne présente habilitée (représentants de partis et observateurs).

## **15. Maintien de l'ordre et sécurité**

131. Au cours des récents scrutins, les conditions de maintien de l'ordre et de sécurité, en particulier dans les bureaux de vote, se sont régulièrement améliorées. Les articles du projet de code à ce sujet<sup>96</sup> témoignaient de ces progrès, et semblent avoir intégré de bons principes concernant la localisation et le comportement de la police et d'autres forces de sécurité à l'abord des bureaux.

132. Le Code, tel qu'il a été promulgué, contient une nouvelle disposition autorisant la CEN à rédiger un règlement sur le comportement de la police pendant les élections, en coopération avec le ministère de l'Intérieur<sup>97</sup>. Il s'agit d'une initiative très positive, qui pourrait déclencher des progrès continus dans ce domaine.

133. Une disposition du projet de code concernant la suspension du vote en cas de non-réponse de la police à un problème de sécurité a été supprimée<sup>98</sup>. C'est curieux, étant donné qu'en cas de non-réponse de la police à une demande d'intervention, si cette intervention était nécessaire et si le déroulement du scrutin a été affecté, la CEN est tenue d'annuler les résultats dans le bureau de vote concerné<sup>99</sup>.

---

<sup>96</sup> *Id.*, articles 102-104.

<sup>97</sup> *Id.*, article 31 (2.37).

<sup>98</sup> *Id.*, article 104 (4), même numéro dans le projet de code et dans le Code.

<sup>99</sup> *Code*, article 151 (1).

134. Malheureusement, il n'y a toujours aucune interdiction expresse aux personnes non habilitées d'entrer ou de demeurer dans les bureaux de vote. La seule disposition pertinente concerne les cas où le conseil électoral demande à la police de faire sortir de telles personnes<sup>100</sup>.

135. Des dispositions ont été ajoutées selon lesquelles la police doit assurer la sécurité lorsque les bureaux de vote sont ouverts, ainsi que pendant la durée du scrutin, soit de 6h à 19h<sup>101</sup>. Malheureusement, l'horaire de fermeture ne tient pas compte de la possibilité de prolonger le vote s'il y a encore des électeurs qui attendent pour voter ou si le vote a été suspendu.

## **16. Méthode de vote et validité des bulletins**

136. Le Code ne modifie pas la méthode de vote prévue par la législation existante, qui consiste à entourer le nombre ordinal correspondant à la liste ou au candidat choisi<sup>102</sup>. Cette méthode peut prêter à confusion pour les électeurs illettrés, ainsi que pour d'autres électeurs faute d'instructions figurant sur le bulletin dans leur langue. Certes, les candidats pourraient organiser des activités d'information et de sensibilisation à cet égard, mais beaucoup d'électeurs risqueraient de ne pas y avoir accès, et certains pourraient avoir du mal à reconnaître les chiffres et à les entourer.

137. Heureusement, le projet de code reprend une disposition existante révisée (de la loi relative aux élections législatives)<sup>103</sup>. Cette disposition – qui pose par ailleurs problème, car ses trois paragraphes semblent contradictoires – vise à énoncer la validité des bulletins (outre ceux remplis correctement, en entourant un nombre ordinal) sur lesquels l'intention de l'électeur est claire. La seule exception concerne les bulletins portant deux indications différentes, correspondant à des listes ou des candidats différents.

138. Il est certes urgent de définir une procédure permettant de garantir le droit de vote, son libre exercice et son caractère secret<sup>104</sup>, mais il ne suffit en aucun cas de stipuler qu'il s'agit d'une procédure urgente : il est indispensable de légiférer sur ce point au moment de la rédaction de la législation électorale, et de préférence dans le cadre de cette législation.

## **17. Sondages effectués le jour des élections**

139. Aux termes du Code, comme de la législation antérieure, nul n'a le droit d'interroger un électeur sur la façon dont il a voté<sup>105</sup>. Les sondages effectués le jour des élections étaient réglementés par un article semblable à l'article 76 (3) du projet de code,

---

<sup>100</sup> *Id.*, article 103 (7).

<sup>101</sup> *Id.*, article 102.

<sup>102</sup> *Id.*, article 110.

<sup>103</sup> *Id.*, article 115.

<sup>104</sup> *Id.*, article 148-1.

<sup>105</sup> *Id.*, article 3 (2).

qui a été supprimé. Toutefois, il est d'usage dans les pays démocratiques d'autoriser les sondages à la sortie des urnes dans des circonstances appropriées. La suppression de l'article en question n'empêche pas les sondages de sortie des urnes, mais supprime toute implication qu'ils sont encouragés. Quoi qu'il en soit, le secret du vote est mieux protégé par des sanctions comme celles prévues par les dispositions pénales<sup>106</sup>.

## **18. Conciliation des bulletins de vote**

140. Malheureusement, l'article concernant la procédure de dépouillement ne prévoit pas de conciliation préalable des bulletins. En d'autres termes, le nombre de bulletins dans l'urne n'est pas comparé avant toute chose au nombre de votants ayant reçu des bulletins, d'après l'extrait de la liste électorale du bureau de vote.

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

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

143. Il n'existe toujours pas de règles adaptées pour la conciliation. Il devrait exister à tous les niveaux une règle concernant les mesures à prendre si le nombre de bulletins dans l'urne dépasse le nombre de votants d'après la liste électorale, et si le nombre de bulletins dans l'urne est nettement inférieur au nombre de votants (écart de plus de 2 %) : par exemple un nouveau décompte, une déclaration claire dans le procès-verbal au niveau du bureau de vote, et un contrôle par un organe supérieur. L'article 151 prévoit l'annulation du scrutin dans le bureau de vote s'il y a plus de bulletins dans l'urne que de votants enregistrés sur l'extrait de la liste électorale. La conciliation doit donc être fiable.

144. Un nouveau scrutin est organisé si le nombre total d'électeurs inscrits dans le bureau de vote a des conséquences sur le résultat. Un petit écart pourrait donc entraîner de nouvelles élections même s'il n'est pas susceptible d'influencer le résultat final. Il serait préférable de prévoir un nouveau scrutin si une irrégularité a pu influencer le résultat<sup>107</sup>.

145. Si l'irrégularité n'a rien pu changer au résultat, d'autres sanctions sont adaptées en cas d'erreurs intentionnelles ou graves : par exemple des amendes et le non-recrutement de cette équipe de responsables du bureau de vote pour d'autres élections.

---

<sup>106</sup> *Id.*, article 178.

<sup>107</sup> Voir le Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rév, II.3.3.e.

146. A l'article 114 (1), il faudrait déplacer le deuxième point - l'ouverture de l'urne - après le comptage des signatures sur la liste électorale. En effet, si ce comptage est effectué et enregistré dans le procès-verbal avant l'ouverture de l'urne, il est plus difficile d'imaginer des façons de faire correspondre les chiffres, et moins tentant de se livrer à un quelconque bourrage des urnes.

147. D'après l'article 115 (3), les bulletins blancs ne sont pas valides. Afin de pouvoir analyser les données électorales, beaucoup de pays enregistrent les bulletins blancs séparément des autres bulletins non valides dans le procès-verbal. Cela permet aux partis d'analyser plus efficacement le comportement des votants et la fiabilité du processus.

148. Le fait que des copies des procès-verbaux des bureaux de vote soient transmises aux représentants de listes et que les résultats soient immédiatement affichés au bureau de vote (article 118) est positif et renforce la transparence du processus.

149. Les procès-verbaux des dépouillements des CEM enregistrent uniquement le nombre total d'électeurs ayant voté, sans préciser si c'est selon le nombre de signatures sur la liste électorale ou le nombre de bulletin dans les urnes. Or ces deux nombres devraient être enregistrés, à ce niveau comme au niveau supérieur de traitement des résultats (voir également articles 128 et 131).

150. La CEN devrait être expressément chargée de contrôler le résultat final et en fin de compte de publier l'ensemble des statistiques du niveau des bureaux de vote à celui de la commune, de la circonscription ou du pays selon les cas.

## **19. Participation minimale**

151. Une participation minimale (nombre minimum d'électeurs ayant voté) est requise dans plusieurs cas, y compris les élections présidentielles, les élections municipales (premier tour uniquement) et les référendums nationaux. Si ce nombre n'est pas atteint, de nouvelles élections sont organisées, sans toutefois aucune garantie de succès. On risque donc une succession de scrutins non valides (sauf pour les élections municipales) ; la situation incite de surcroît aux pratiques frauduleuses visant à augmenter le nombre de votants pour atteindre le seuil.

152. Pour éviter un tel scénario aux élections présidentielles, il faudrait retirer de la législation – après modification de la constitution – l'obligation d'organiser de nouvelles élections si la participation minimale de 50%+1 n'est pas atteinte.

153. Le Code ne prévoit pas de participation minimale pour le deuxième tour des élections municipales<sup>108</sup>, mais précise tout de même que si aucun candidat n'est élu maire au deuxième tour « pour une raison quelconque » (à préciser de manière exhaustive), le gouvernement macédonien désigne un commissaire pour agir en qualité de maire jusqu'à l'organisation de nouvelles élections<sup>109</sup>.

---

<sup>108</sup> Code, article 134.

<sup>109</sup> Id., article 135.

## 20. Observation des élections

154. L'un des chapitres du Code porte sur les observateurs nationaux et internationaux, et stipule clairement que les associations nationales et internationales travaillant dans les domaines de la démocratie et des droits de l'homme, les organisations internationales et les représentants de pays étrangers, ont la possibilité d'observer les élections<sup>110</sup>. Les personnes dûment autorisées peuvent observer « l'ensemble du processus électoral », mais les activités qui leur sont permises ne sont pas détaillées, pas plus que les motifs de limitation<sup>111</sup>.

155. La procédure d'observation des élections est déterminée par la CEN<sup>112</sup>, qui dans le cadre de ses compétences générales est également chargée d'adopter un code d'observation des élections « conforme aux normes internationales en la matière »<sup>113</sup>. Il faut espérer que la CEN, une fois établie comme organe permanent, précisera davantage les règles et procédures applicables aux missions d'observation, afin de leur garantir un accès maximal au processus électoral.

156. Un nouvel article comprenant des définitions, ajouté au Code avant promulgation, comporte un problème technique concernant les observateurs internationaux. La définition des « observateurs » fait en effet référence à des « représentants d'associations de citoyens nationales ou étrangères »<sup>114</sup>, ce qui a priori inclut les ONG étrangères, mais pas les organisations internationales ou intergouvernementales, qui constituent en réalité l'essentiel des observateurs internationaux.

## 21. Circonscriptions électorales législatives

157. Le Code porte abrogation de la loi relative aux circonscriptions électorales<sup>115</sup>, qui est le fondement des circonscriptions utilisées aux dernières élections législatives de 2002. Il la remplace par un chapitre<sup>116</sup> comprenant une description complète des six circonscriptions par commune (tout ou partie) et numéro de bureau de vote<sup>117</sup>. Dans une autre partie, le Code inclut également une norme pour le découpage : le nombre d'électeurs d'une circonscription ne peut s'écarter que de 3 % - en plus ou en moins - de la moyenne des circonscriptions<sup>118</sup>.

158. L'inclusion du découpage des circonscriptions législatives dans un article du Code paraît problématique. En effet, la délimitation par numéro de bureau de vote pourrait être modifiée pour de futures élections, par décision législative (ex. : re-découpage des circonscriptions) ou administrative (ex. : nouvelle répartition des bureaux

---

<sup>110</sup> *Id.*, Chapitre XI (articles 162-163).

<sup>111</sup> *Id.*, article 163 (1).

<sup>112</sup> *Id.*, article 162 (2).

<sup>113</sup> *Id.*, article 28 (2.15).

<sup>114</sup> *Id.*, article 2 (15).

<sup>115</sup> *Id.*, article 192.

<sup>116</sup> *Id.*, Chapitre XII (articles 174-177).

<sup>117</sup> *Id.*, article 175.

<sup>118</sup> *Id.*, article 4 (2).

de vote). En outre, le nombre relatif d'électeurs inscrits dans chaque circonscription pourrait évoluer avec les améliorations de la liste électorale.

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

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

161. Il convient de mentionner une autre difficulté à cet égard : suite au redécoupage territorial des communes en application de la loi relative à l'autonomie locale, plusieurs communes se trouveraient à cheval sur deux circonscriptions législatives. Cela pourrait compliquer le travail de certaines commissions électorales municipales pendant les élections législatives, qui devront distribuer différents bulletins à différents bureaux de vote, et recevoir des informations de différentes circonscriptions électorales<sup>119</sup>.

162. Il faut en outre aborder ici la disposition selon laquelle des élections législatives partielles sont organisées si un siège vacant au parlement ne peut pas être pourvu par un autre candidat de la liste correspondante<sup>120</sup>. Cette procédure – pour laquelle aucun calendrier n'est prévu – n'est absolument pas réaliste, car une élection partielle, même pour un seul siège, devrait être organisée dans l'ensemble de la circonscription électorale.

## **22. Deuxième tour, élections anticipées**

163. La procédure pour la campagne électorale n'est pas clairement définie pour le deuxième tour (élections du Président de la République ou du maire). Normalement, la campagne électorale commence vingt jours avant les élections et prend fin 24 heures avant le début du scrutin<sup>121</sup>. Etant donné que ces délais ne sont pas applicables pour le deuxième tour, il aurait été souhaitable d'inclure une disposition spécifique. Etant donné qu'aucune modification en ce sens n'a été apportée au Code avant promulgation, ce problème pourrait peut-être être résolu par une initiative parlementaire ultérieure, ou par une réglementation par la CEN.

164. Des élections municipales anticipées ne sont pas organisées s'il reste moins de six mois avant les élections normalement prévues<sup>122</sup>. Cette situation pourrait s'avérer problématique, car les maires ont des fonctions importantes à remplir. Il aurait sans doute été préférable d'élire un nouveau maire sans délai, avec un mandat prolongé.

<sup>119</sup> En revanche, les langues utilisées pour les bulletins et le reste du matériel électoral devraient être les mêmes pour toute la commune; voir plus haut la discussion sur les questions linguistiques.

<sup>120</sup> Code, article 154.

<sup>121</sup> *Id.*, article 74 (1).

<sup>122</sup> *Id.*, article 158 (2).

### **23. Coalitions électorales**

165. La définition des coalitions de déposants de listes, et les règles les concernant, sont assez vagues. Une « coalition » est « une association fondée sur une déclaration d'au moins deux partis politiques »<sup>123</sup>. Cette déclaration doit être signée par des mandataires des partis, et ne doit contenir que le nom de la coalition et son logo ou la commune ou circonscription où elle se présente<sup>124</sup>.

166. Une coalition peut être constituée pour des élections législatives ou municipales (conseillers ou maire)<sup>125</sup>. La coalition peut apparemment être partielle, c'est-à-dire ne se constituer que dans certaines communes ou circonscriptions législatives<sup>126</sup>. Il n'existe pas de règle spécifique concernant les délais de dépôt de listes de candidats par les coalitions ; ces délais sont donc présumés identiques à ceux en vigueur pour les autres déposants de listes.

### **24. Marquage des bulletins de vote**

167. Le Code contient une disposition inhabituelle selon laquelle un tampon est apposé sur les bulletins distribués aux votants juste avant l'insertion dans l'urne<sup>127</sup>. S'il est admis que cette procédure pourrait renforcer la sécurité du vote, il est évident que les votants hésiteront à présenter leur bulletin rempli pour ce marquage, de crainte de dévoiler leur choix politique. La pratique internationale habituelle en la matière consiste à marquer les bulletins avant la distribution aux votants, et non pas après.

### **25. Infractions électorales**

168. Le Code contient de nouvelles dispositions pénales détaillées<sup>128</sup>, dont certaines prévoient des sanctions financières importantes. Par le passé, de telles dispositions étaient rarement appliquées. Reste à savoir si la CEN ou d'autres autorités électorales renverront les affaires devant la justice, et si les procureurs et les tribunaux seront efficaces dans ce domaine.

## **VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

### **A. CONCLUSIONS**

169. Le Code électoral, conformément aux recommandations d'observateurs internationaux, et notamment des missions d'observation électorales de l'OSCE/BIDDH,

---

<sup>123</sup> *Id.*, article 2 (12).

<sup>124</sup> *Id.*, article 60 (3).

<sup>125</sup> *Id.*, article 60 (1).

<sup>126</sup> *Id.*, article 60 (3).

<sup>127</sup> *Id.*, article 110 (1).

<sup>128</sup> *Id.*, Chapitre XIII (articles 178-191).



établit un cadre législatif unitaire mieux intégré pour l'administration de la plupart des élections<sup>129</sup>.

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

171. Il faut noter – c'est peut-être le point le plus essentiel – que le Code stipule clairement que la Commission électorale nationale (CEN) et les commissions électorales municipales (CEM) sont tenues de superviser le travail des organes électoraux subordonnés, ce qui devrait les inciter à intervenir davantage en amont des irrégularités.

172. Si les commissions sont habilitées à révoquer des responsables électoraux subordonnés, elles ne sont pas directement compétentes pour prendre d'autres mesures de nature disciplinaire (sauf pour empêcher les personnes concernées de prendre part de nouveau à l'administration des élections). En revanche, d'autres possibilités sont prévues, comme l'ouverture d'une procédure disciplinaire par la CEN, ou des mesures disciplinaires en vertu de la loi relative aux fonctionnaires.

173. Reste à savoir si la CEN tirera parti de ses compétences de contrôle pour trouver des solutions constructives aux problèmes. Elle ne devrait plus se contenter de les résoudre essentiellement en répondant aux recours en vue de l'annulation de résultats et de l'organisation de nouveaux scrutins.

174. Le Code tel qu'il a été promulgué contient de nombreuses dispositions présentant de nettes améliorations par rapport au projet précédemment examiné. Ces dispositions, dont beaucoup répondent aux commentaires formulés précédemment sur le projet de code, sont très appréciées.

175. Le Code transforme également la nature de l'administration électorale, en passant de la nomination de juges et de représentants des partis politiques, à un principe de neutralité et de professionnalisme. La CEN est désormais composée de professionnels nommés par le parlement dans le cadre d'un processus auquel participent les partis de la majorité et de l'opposition. Les autres organes électoraux sont composés de différentes catégories de fonctionnaires et autres employés du gouvernement.

176. Il faut espérer que l'adoption de ce nouveau modèle pour l'administration électorale débouchera sur plus de professionnalisme et de responsabilisation pour le personnel électoral à tous les niveaux.

177. Parmi les autres sujets principaux concernant le Code, on peut mentionner l'usage des langues minoritaires dans le système électoral, la réglementation de la campagne

---

<sup>129</sup> *Les référendums continuent de faire l'objet d'une législation distincte.*

électorale et l'amélioration de la liste électorale. De nombreux autres points sont abordés, dans l'analyse ci-dessus et/ou dans les recommandations ci-dessous.

178. S'agissant des langues utilisées dans le cadre électoral, des améliorations considérables ont été apportées pour déterminer les procédures et le matériel électoral soumis à l'utilisation d'une deuxième langue officielle ou d'une langue minoritaire. Les nouvelles dispositions, qui poursuivent la mise en œuvre de l'Accord-cadre d'Ohrid, font dépendre dans une large mesure l'usage des langues du fait qu'au moins 20 % de la population d'une commune parle une deuxième langue. Malgré des dispositions extrêmement détaillées, certaines questions linguistiques ne sont néanmoins toujours pas résolues.

## **B. RECOMMANDATIONS A METTRE EN ŒUVRE**

179. Les recommandations suivantes, formulées en vue de leur mise en œuvre, correspondent aux principaux aspects mis en évidence dans le commentaire ci-dessus, ainsi qu'à d'autres points importants (pour lesquels des recommandations ont été incluses au fil du texte).

### **1. Composition, structure et fonctionnement des organes électoraux**

- Les nouvelles nominations conformes au Code pour les organes électoraux, conformément au Code, devraient dans la mesure du possible être échelonnées, afin d'instaurer un système de rotation régulière, pour ce premier renouvellement comme à l'avenir. Les membres des organes électoraux ne devraient pas être révoqués avant la fin de leur mandat, sauf pour motif valable établi au cours d'une procédure appropriée.
- Il faudrait envisager d'exiger que les commissions électorales, et en particulier la CEN, soient tenues non seulement de travailler de façon publique, avec accès autorisé pour les déposants de listes et les observateurs accrédités, mais également de traiter toutes leurs affaires au cours de réunions ouvertes aux déposants de listes et aux observateurs ainsi qu'au public (représenté par des journalistes).

### **2. Compétences de contrôle des commissions électorales**

- Les commissions électorales, et en particulier la CEN, devraient être habilitées à prendre des sanctions administratives à l'encontre des responsables électoraux subordonnés dont la responsabilité dans des irrégularités ou des illégalités est avérée. Ces sanctions pourraient inclure, outre l'interdiction de faire partie d'organes électoraux à l'avenir, la suppression et la confiscation des salaires et remboursements de frais, des amendes et d'autres pénalités.

### **3. Questions linguistiques**

- Les dispositions du Code concernant les langues utilisées pour les organes électoraux, les bulletins, les formulaires et le matériel électoral en général, devraient être élargies afin de prendre en compte toutes les difficultés qui se sont posées jusqu'à présent.
- Des supports d'information et de sensibilisation en quantité suffisante devraient être mis à disposition dans toutes les langues parlées par des minorités reconnues par la constitution.
- Des mesures accélérées devraient être prises par les autorités compétentes, afin que les électeurs membres de minorités, et en particulier de minorités représentant plus de 20 % de la population totale, puissent s'inscrire pour les élections dans leur propre langue.

### **4. Liste électorale**

- L'obligation pour chaque membre de la CEN de signer personnellement tous les extraits de la liste électorale fournis aux bureaux de vote devrait être supprimée. Il faudrait mettre en place d'autres modalités d'authentification des extraits de la liste par la CEN.
- Il conviendrait de rétablir le régime de vote spécial pour les électeurs résidant dans des installations particulières (comme les centres de soins de santé), plutôt que d'avoir recours au vote mobile. Si le vote mobile est toutefois conservé pour les personnes malades ou handicapées demeurant dans de telles installations, alors les demandes en ce sens devraient être facilitées et non pas découragées. Il conviendrait par ailleurs de résoudre les problèmes de sécurité liés au vote anticipé de ces personnes, comme par exemple la nécessité d'ouvrir les liasses de bulletins avant le jour du scrutin.

### **5. Réglementation par la CEN**

- Il faudrait envisager d'autoriser la CEN à réglementer l'ensemble du processus électoral, et notamment les secteurs liés à la campagne qui relèvent actuellement d'autres organes, y compris le parlement, le conseil de surveillance de l'audiovisuel, les tribunaux de première instance et le bureau national d'audit. Les secteurs concernés sont notamment les règles concernant les médias et la radiodiffusion, les infractions et les rapports financiers.
- Il conviendrait d'envisager, en rapport avec les nouvelles compétences de la CEN dans le cadre d'une administration électorale permanente, d'entreprendre une étude du rôle possible de cette commission en matière de réglementation, et le cas échéant de proposer un élargissement de ses compétences, afin d'inclure

l'élaboration d'une réglementation concernant l'ensemble du processus électoral, y compris la campagne. Cela permettrait à la CEN de réglementer certains aspects du processus électoral qui n'ont pas été entièrement résolus par d'autres organes de l'Etat.

## **6. Recours**

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

## **7. Administration électorale permanente**

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

## **8. Fonctionnement des bureaux de vote**

- Il faudrait ajouter au Code une disposition sans ambiguïté concernant les personnes autorisées à pénétrer et à demeurer dans les bureaux de vote, et exigeant l'exclusion de toute autre personne.
- Si les conseils électoraux ont le droit de fermer les bureaux de vote en avance, ils ne devraient pouvoir le faire qu'avec l'accord préalable de la commission électorale municipale compétente. Pour prendre sa décision, cette commission devra consulter tous les membres du conseil électoral ainsi que toute autre personne présente habilitée.

## **9. Conciliation des bulletins de vote**

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

**10. Participation minimale**

- Il faudrait s'efforcer de supprimer de la législation, y compris de la constitution, l'obligation d'organiser de nouvelles élections en cas de participation insuffisante. C'est important pour éviter le risque d'une succession de scrutins non valides, et les pratiques frauduleuses. S'il est jugé qu'une participation minimale renforce la crédibilité du processus électoral, elle devrait être maintenue uniquement pour le premier tour.

**11. Circonscriptions électorales législatives**

- La délimitation des six circonscriptions législatives ne devrait pas faire l'objet d'un article du Code électoral. Elle pourrait en revanche être incluse dans le Code sous forme d'annexe, ou faire l'objet d'une législation distincte. C'est ainsi qu'il conviendra d'adopter les nouvelles circonscriptions après redécoupage.