



Strasbourg, Varsovie, le 18 juin 2013

Avis n° 700 / 2012

CDL-AD(2013)020
Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)
ET
BUREAU DES INSTITUTIONS DEMOCRATIQUES ET DES DROITS DE L'HOMME
DE L'OSCE
(OSCE/BIDDH)

AVIS CONJOINT

SUR LE CODE ELECTORAL

DE « L'EX-REPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACEDOINE »

**Adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 45^e réunion
(Venise, 13 juin 2013)**

**et par la Commission de Venise
lors de sa 95^e Session plénière
(Venise, 14-15 juin 2013)**

**sur la base des observations de
M. Oliver KASK (membre, Estonie)
M. Donald BISSON (expert, OSCE/BIDDH)**

I. Introduction

1. Le 13 novembre 2012, la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur le Code électoral adopté le jour même par le Parlement de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » (CDL-REF(2013)013).

2. Le 17 août 2012, à la suite d'une demande du ministère de la Justice datant du 10 juillet 2012, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise avaient fait des observations informelles sur les projets de loi visant à modifier le Code électoral et sur le projet de loi visant à modifier et compléter la loi relative au financement des partis politiques de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Auparavant, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise avaient déjà adopté, en octobre 2011, un avis conjoint sur le Code électoral d'avril 2011 (CDL-AD(2011)027) et, antérieurement, un avis conjoint sur la révision de 2008 du Code électoral¹.

3. Les modifications de novembre 2012 ont été adoptées dans un contexte marqué par l'absence de consensus politique et de coopération entre le gouvernement, l'opposition et diverses autres parties prenantes. Le principal parti d'opposition, l'Union sociale-démocrate de Macédoine (SDSM), a notamment exigé de nouvelles modifications du Code électoral en décembre 2012, faute de quoi il boycotterait les élections locales du 24 mars 2013. Le Code électoral a été modifié à deux reprises quelques semaines avant ce scrutin afin de prolonger le délai concernant l'enregistrement des candidats. La modification du cadre juridique à une date aussi proche d'une élection n'est pas conforme aux bons usages en matière électorale². Cela dit, la dernière modification faisait l'objet d'un consensus entre tous les partis³. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH tiennent à souligner qu'un processus inclusif et un dialogue constructif entre toutes les forces politiques et tous les acteurs sont importants pour toute modification ultérieure du Code électoral.

4. Les 15 et 16 mai 2013, une délégation de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH a effectué une visite conjointe à Skopje en vue d'élaborer le présent avis. Des réunions ont eu lieu avec des représentants du ministre de la Justice, de la Commission électorale nationale, des principaux partis politiques de la coalition au pouvoir et de l'opposition (notamment VMRO-DPMNE, SDSM, DUI et DPA), ainsi que de la société civile. Le présent avis tient compte des informations et points de vue échangés avec les experts pendant et après la visite.

5. Ce projet repose sur une traduction anglaise non officielle du Code électoral. Il n'existait aucune possibilité d'obtenir des éclaircissements et il convient de noter que tout examen juridique fondé sur des lois traduites peut être affecté par des questions d'interprétation liées à la traduction.

6. Le présent avis a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 45e réunion (Venise, 13 juin 2013) et par la Commission de Venise lors de sa 95e session plénière (Venise, 14-15 juin 2013).

¹ CDL-AD(2009)032.

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

³ La déclaration de l'OSCE/BIDDH sur les constatations et conclusions préliminaires faisant suite à sa mission d'observation des élections analyse la situation avant et après les élections locales des 24 mars et 8 avril 2013 (<http://www.osce.org/odihr/elections/100311>).

II. Documents de référence

7. Le Code électoral a été examiné sous l'angle de sa conformité avec les normes internationales et les bonnes pratiques. Le présent avis conjoint doit être lu en parallèle avec les documents suivants :

- Code électoral, traduction non officielle du Code électoral consolidé intégrant les modifications adoptées en novembre 2012 (Journal officiel n° 142/2012, CDL-REF(2013)013)
- Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (29 juin 1990)
- Document de la réunion de Moscou de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (3 octobre 1991)
- Code de bonne conduite en matière électorale. Lignes directrices et rapport explicatif, adopté par la Commission de Venise lors de sa 52^e session (18-19 octobre 2002, CDL-AD(2002)023rev)
- Avis conjoint sur le Code électoral révisé de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », adopté par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH (14-15 octobre 2011, CDL-AD(2011)027)
- Avis conjoint sur le Code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » tel que révisé le 29 octobre 2008, adopté par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH (5 août 2009, CDL-AD(2009)032)
- Avis sur le Code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », adopté par la Commission de Venise (15 décembre 2008, CDL-AD(2008)036)
- Avis conjoint sur le Code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », adopté par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH (21 mars 2007, CDL-AD(2007)012)
- Avis conjoint sur le Code électoral de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », adopté par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH (10 juillet 2006, CDL-AD(2006)022)
- Rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur l'observation des élections législatives anticipées du 5 juin 2011
- Rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives anticipées du 5 juin 2011
- Rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections présidentielle et municipales des 22 mars et 5 avril 2009
- Rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives anticipées du 1^{er} juin 2008
- Rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur l'observation des élections législatives des 1^{er} et 15 juin 2008.

III. Résumé

8. Les modifications apportées au Code électoral font suite à des recommandations formulées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH. Elles rectifient certaines dispositions qui n'étaient pas conformes aux normes démocratiques. La nouvelle version du Code constitue ainsi une version améliorée par rapport à la précédente.

9. Les principaux changements sont les suivants :

- un nouvel article 8(a) instaure une garantie supplémentaire pour assurer la séparation adéquate de l'Etat et des partis politiques, en vertu de laquelle les membres du gouvernement et les ministres adjoints, une fois devenus candidats, se limitent aux tâches « techniques » nécessaires à l'exercice de leurs fonctions ;

- les dispositions relatives aux rapports et aux audits sur le financement des partis politiques et des campagnes ont été renforcées (calendrier, transparence, instructions, formation). Cela dit, certains problèmes demeurent : a) l'écart entre les plafonds des dons de campagne fixés pour les particuliers et pour les personnes morales ; b) le manque de détails dans la présentation des dépenses de campagne ; c) l'absence de vérification des rapports sur le financement de la campagne avant le jour du scrutin, et d) l'absence de délai pour la vérification des rapports annuels sur le financement politique ;
- le Code électoral fixe désormais des délais aux tribunaux pour trancher les recours déposés par le Conseil de radio et télédiffusion contre les organismes de radio et télédiffusion ;
- une nouvelle disposition prévoit que la Commission électorale nationale doit publier les procès-verbaux de ses réunions sur son site web, afin d'accroître la transparence ;
- les droits des électeurs assignés à domicile ont été précisés, tout en préservant le secret du vote.

10. Un certain nombre de recommandations antérieures de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, formulées dans l'avis conjoint de 2011, restent lettre morte, notamment :

- le réexamen du système et des modalités de vote depuis l'étranger ;
- la réglementation restrictive liée à la durée de la campagne et à la définition large des activités de campagne, qui nécessite de nouvelles modifications ;
- le besoin de règles détaillées sur la couverture des campagnes électorales par les médias ;
- le plafonnement des dons de campagne, qui n'est pas le même pour les particuliers et pour les personnes morales, crée actuellement une discrimination et accorde un avantage déloyal aux grandes entités ;
- le seuil fixé à 50 % des électeurs inscrits (et non des suffrages exprimés) pour remporter l'élection présidentielle au premier tour demeure disproportionné et peut nécessiter d'organiser un second tour, même si un candidat bat tous les autres avec un écart important. Le maintien d'un seuil obligatoire de participation au second tour risque d'entraîner une succession de scrutins invalidés.

11. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise sont prêts à aider les autorités à améliorer le cadre juridique des élections et à le rendre plus conforme aux engagements pris à l'égard de l'OSCE et aux normes internationales. De même, il convient de souligner que la volonté politique d'appliquer la loi pleinement et efficacement est nécessaire pour que les élections soient organisées dans le respect des normes internationales.

IV. Observations sur le Code électoral révisé

A. Listes électorales, droit de vote, droit de se présenter à des élections et enregistrement des candidats

12. Le nouvel article 8(a) du Code électoral, modifié en novembre 2012, dispose que les membres du gouvernement et les ministres adjoints doivent, à partir du jour où ils sont nommés candidats à des élections, exercer « techniquement » leurs fonctions en menant les activités « nécessaires » au fonctionnement du gouvernement. Lesdites activités sont décrites dans la loi. Cet article est conforme aux recommandations faites par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH au sujet de la mise en place de garanties visant à assurer une séparation suffisante entre l'Etat et les partis. De plus, la liste des activités interdites est désormais précise et bien définie. Elle inclut les dépenses de ressources budgétaires de l'Etat (les exceptions sont énoncées dans la loi régissant le financement des campagnes électorales des partis politiques, qui ne fait pas l'objet du présent avis) ; le lancement de programmes de reconstruction

d'infrastructures publiques ; les dépenses budgétaires exceptionnelles concernant des salaires, des pensions, des prestations de l'Etat ou d'autres paiements provenant du budget de l'Etat ou de fonds publics ; la cession du capital de l'Etat et la signature d'accords collectifs.

13. L'égalité des chances doit être assurée entre les partis et les candidats afin de garantir la neutralité des autorités publiques⁴. Le nouvel article 8(a) est une bonne disposition, qui devrait aider à prévenir l'utilisation abusive de ressources publiques à des fins de campagne électorale (même si les fonds publics destinés aux campagnes des partis politiques au pouvoir sont rarement utilisés pendant la période de campagne, car ils ont généralement été intégrés dans le budget).

14. L'article 8(a) devrait être consolidé davantage afin d'être plus efficace pour prévenir toute utilisation abusive de ressources publiques à des fins de campagne, et en particulier limiter les dépenses publiques avant toute campagne. Il faudrait ajouter une disposition pour réglementer les activités de campagne des ministres pendant les élections municipales et leur rôle actif dans la campagne.

15. L'article 65 a été modifié par l'ajout du paragraphe 5 en vertu duquel « chaque candidat nommé doit donner son consentement écrit et irrévocable ». Certaines situations (par exemple des problèmes de santé soudains) devraient constituer, au moins pendant un certain temps avant les élections, un motif raisonnable de révocation du consentement. En outre, le Code électoral actuel ne dit rien sur le retrait des candidats et des listes de candidats déjà validés par l'administration électorale. Ce point mériterait une réglementation plus approfondie ; en particulier, des garanties devraient être mises en place pour que les conditions d'un tel retrait ne soient pas utilisées pour faire pression sur les candidats afin de les inciter à se retirer.

16. Plusieurs recommandations formulées dans l'avis conjoint de 2011 restent d'actualité, étant donné que le Code électoral n'a pas été modifié sur ces points :

- l'article 7(2) garantit le droit d'éligibilité aux citoyens « *ayant une capacité juridique active* », ce qui renvoie sans doute à leurs facultés mentales. Il avait été recommandé que « cette disposition [mentionne] qu'une incapacité, qui prive un citoyen de ses droits politiques, doit être attestée par une décision de justice, tant que ce point n'est pas réglé par un autre texte »⁵ ;
- les articles 6 et 7 n'accordent toujours pas aux ressortissants étrangers le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, que ce soit pour un mandat de conseiller municipal ou de maire. Comme le recommande la Commission de Venise dans le Code de bonne conduite en matière électorale, il serait souhaitable que le droit de vote et le droit d'éligibilité aux élections locales soient accordés, après une certaine période de résidence, aux ressortissants étrangers qui résident depuis longtemps sur le territoire national⁶ ;
- il en va de même pour l'article 64(2), en vertu duquel « les candidats à un mandat parlementaire sont tenus d'indiquer leur appartenance à une communauté ethnique ». Une telle indication ne devrait pas être obligatoire⁷ ;
- l'article 67(2) devrait être modifié conformément à ce qui est préconisé dans le précédent avis⁸ ;
- la question de l'utilisation, abusive ou non, des informations extraites des listes électorales n'est pas suffisamment tranchée dans le Code électoral. Comme indiqué précédemment, « il importe que le cadre juridique précise à quelles fins ces données

⁴ Code de bonne conduite en matière électorale, I.2.3.a.

⁵ CDL-AD(2011)027, paragraphe 11. Voir également Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, I.1.1.d.iv., et Cour européenne des droits de l'homme, affaire *Alajos Kiss c. Hongrie* (requête n° 38832/06), arrêt du 20 mai 2010.

⁶ CDL-AD(2011)027, paragraphe 14. Code de bonne conduite en matière électorale, I.1.1b.ii.

⁷ CDL-AD(2011)027, paragraphe 16. Code de bonne conduite en matière électorale, I.2.4.c.

⁸ CDL-AD(2011)027, paragraphe 17.

peuvent être exploitées et si elles peuvent être utilisées pour les activités de campagne des partis politiques et des candidats »⁹.

B. Vote depuis l'étranger

17. Le vote depuis l'étranger a été mis en œuvre pour la première fois à l'occasion des élections législatives anticipées de 2011. Compte tenu de la complexité de l'exercice et du type de mesures à prendre, le précédent avis contenait plusieurs recommandations. Ces dernières portaient essentiellement sur la création d'un système de vote depuis l'étranger différent de celui appliqué dans le pays, qui ne semblait pas justifiée.

18. Plusieurs observations n'ont pas été prises en compte, notamment les suivantes :

- la composition des bureaux électoraux (BE) chargés du vote depuis l'étranger, qui reflète la composition des BE qui s'occupent du vote sur le territoire national, risque d'entraîner des frais considérables. Il était indiqué dans l'avis conjoint de 2007 que « les membres des autorités électorales pourraient d'ailleurs être recrutés parmi des citoyens disponibles dans le pays en question, soit sur recommandation des principaux partis politiques, soit au cas par cas »¹⁰ ;
- les dispositions relatives aux plaintes et recours concernant le vote depuis l'étranger ne contiennent pas de calendrier précis et doivent être clarifiées¹¹ ;
- les articles 147(2) et 148(5), qui portent sur les organes chargés des recours contre les décisions des commissions, devraient être harmonisés.

C. Administration électorale

19. Le Code électoral prévoit un système administratif électoral à trois niveaux : la Commission électorale nationale (CEN), les Commissions électorales municipales (CEM) et les BE.

20. Le point 5(a) ajouté au paragraphe 2 de l'article 31 prévoit que l'ordre des candidats et des listes de candidats aux élections municipales sont déterminés par tirage au sort. Il s'agit là d'une mesure positive visant à assurer l'égalité de traitement de tous les candidats quant à leur place sur le bulletin de vote. Les articles 37 et 68 ont été modifiés en conséquence pour refléter ces changements et pour transférer cette compétence des CEM à la CEN.

21. L'article 31 a été modifié par l'ajout du point 43(b), qui charge la CEN de consigner le déroulement de ses réunions et d'en publier les procès-verbaux sur son site web. Cette mesure positive visant à rendre les travaux de la CEN et l'administration des élections plus transparents fait suite à une recommandation énoncée dans le rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives anticipées du 5 juin 2011. Il faudrait toutefois aussi ajouter une disposition prévoyant que les procès-verbaux doivent être publiés en temps utile sur le site web.

22. Autre mesure positive, l'article 43 a été clarifié afin que les électeurs assignés à domicile puissent exercer leur droit de vote. Un nouvel article 113(6) dispose qu'une urne vide distincte doit être utilisée à cette fin. Cela pourrait poser problème, car certaines urnes risquent de contenir un seul bulletin de vote, ce qui porterait atteinte au secret du vote. Il serait préférable d'utiliser la même urne que pour le vote sur le lieu du domicile, régi par l'article 111(4), ou de veiller à ce que tous les bulletins de vote remplis soient mélangés à ceux de l'urne normale avant le dépouillement.

23. D'autres questions abordées dans l'avis conjoint de 2011 restent elles aussi d'actualité, faute d'avoir été réglées¹² :

⁹ *Ibid.*, paragraphe 20.

¹⁰ Avis conjoint CDL-AD(2007)012, paragraphe 14.

¹¹ Avis conjoint CDL-AD(2011)027, paragraphes 33-36.

- les membres de la CEN doivent être titulaires d'un diplôme de droit, même si ce critère pourrait constituer une discrimination ;
- il faudrait préciser le nombre de mandats que le président, le vice-président et les membres de la CEN peuvent exercer ;
- il faudrait adopter une procédure de renvoi détaillée, conforme au droit civil et pénal et aux normes internationales. Les motifs de renvoi d'un membre de l'administration électorale devraient être précisés, de manière à veiller à la transparence et à ce que les futures CEN ne puissent ni modifier ni instrumentaliser les règles ;
- la convocation d'une réunion devrait pouvoir être demandée par un tiers des membres de la CEN, et pas uniquement par la majorité comme le prévoit actuellement le Code électoral.

D. Campagne

Remarques générales

24. La définition de la campagne électorale, énoncée à l'article 69(a) du Code électoral modifié en 2011, est trop large. Les activités politiques normales et les activités de campagne sont des droits fondamentaux ; elles devraient toujours être autorisées et encouragées. Cette définition trop vaste est un réel sujet de préoccupation, car les campagnes donnent lieu à des activités régulières qui devraient être garanties par la liberté d'expression. Elle est d'ailleurs à l'origine de nombreux recours déposés par des partis politiques rivaux accusant leurs concurrents de s'être lancés dans une campagne anticipée. Comme indiqué précédemment,

« la nécessité d'une réglementation des campagnes électorales tient principalement aux droits supplémentaires, à l'accès aux médias pendant la campagne, aux dispositions particulières en matière d'accès équitable, ainsi qu'aux dispositions particulières en matière de financement et de dépenses des candidats et partis concurrents. Par ailleurs, le libre accès aux emplacements réservés à l'affichage, notamment, peut varier au cours d'une campagne. Il convient de n'interdire à aucun moment les activités politiques, ni même la promotion des candidats qui ne sont pas officiellement désignés, mais qui pourraient l'être à une date plus proche des élections. Ces éléments devraient être pris en compte dans de nouveaux amendements. »¹³

25. Il en va de même pour l'article 81 et l'obligation de tout organisateur de campagne d'informer le service compétent du ministère de l'Intérieur 48 heures avant la tenue d'un rassemblement électoral dans un lieu public. La disposition de l'article 187 imposant une amende importante lorsque le ministère de l'Intérieur n'a pas été informé à l'avance d'un rassemblement, tenu ou non dans un lieu public, reste trop restrictive.

Financement de la campagne

26. L'article 71 révisé introduit l'obligation pour les partis, les coalitions et les candidats indépendants d'obtenir un numéro fiscal unique afin d'ouvrir un compte bancaire pour la campagne électorale. Il précise que toutes les contributions financières et dépenses de campagne doivent transiter par ce compte. Ces nouveautés sont positives et visent à combler les lacunes identifiées dans le Code électoral.

27. L'article 83(b) est modifié par un nouveau paragraphe 2 qui précise que le registre des dons tenu par les organisateurs de campagne doit contenir des informations sur les dons versés par des entités qui sont liées directement ou indirectement au parti politique ou qui sont sous son contrôle. Cela devrait améliorer la transparence du financement des campagnes,

¹² *Ibid.*, paragraphes 38-43.

¹³ *Ibid.*, paragraphe 49.

mais il pourrait être utile d'indiquer dans le Code électoral ce qu'est une relation indirecte avec un parti politique.

28. Un paragraphe 4 est ajouté à l'article 84(b) pour préciser que les instructions données par le ministère des Finances pour remplir les rapports sur le financement des campagnes doivent être intégrées dans les modèles élaborés par le ministère. Cette mesure positive devrait améliorer les informations dont disposent les électeurs au sujet du financement des campagnes et rendre plus cohérente la manière de remplir les formulaires sur les données financières. Bien que le ministre des Finances ait élaboré un modèle nécessitant des informations plus explicites sur les dépenses, il n'exige pas une présentation détaillée de toutes les dépenses comme le recommandait l'OSCE/BIDDH. Il est encouragé à appliquer cette recommandation lorsqu'il développera des modèles et rédigera des instructions permettant de remplir les formulaires.

29. Le paragraphe 1 de l'article 85 a été modifié pour porter de 15 à 30 jours le délai de remise des rapports finaux des candidats sur le financement de leur campagne. De plus, un paragraphe 6 a été ajouté à l'article 85, qui charge la Cour des comptes de réaliser un audit dans les 60 jours suivant la remise du rapport financier. Cela devrait renforcer le mécanisme de contrôle du financement des campagnes, conformément à la recommandation faite dans le rapport final de 2011 de l'OSCE/BIDDH. Cependant, contrairement aux recommandations figurant dans ce document, aucun délai n'a été fixé pour la vérification des rapports financiers intermédiaires¹⁴. La divulgation des rapports intermédiaires audités avant le jour du scrutin permettrait d'accroître la transparence et d'aider les électeurs à faire un choix éclairé avant d'exprimer leur suffrage.

30. Le paragraphe 8 ajouté à l'article 85 exige que la CEN, la Cour des comptes et la Commission nationale de prévention de la corruption concluent un mémorandum d'accord détaillant comment ils partageront les informations sur des irrégularités bien précises relevées dans les rapports financiers et quelles mesures devraient être prises à l'égard de l'entité concernée. Afin de renforcer cette disposition et d'améliorer les poursuites contre ceux qui enfreignent la réglementation sur le financement des campagnes, il faudrait rendre public ce mémorandum, dont les dispositions devraient être contraignantes.

31. Un nouvel article 177(a) prévoit de nouvelles sanctions, au-delà de la responsabilité pour délit grave, en cas de violation des dispositions relatives aux limites des dépenses de campagne et à la remise des rapports sur le financement des campagnes. Une telle violation peut entraîner la suspension ou la perte totale ou partielle du remboursement des dépenses de campagne par l'Etat. La décision de la sanction est prise par la CEN, sur proposition de la Cour des comptes. La partie lésée peut déposer un recours administratif contre la décision de la CEN. Cette mesure positive va dans le sens d'un plus grand respect de la législation sur le financement des campagnes. Il est logique d'imposer une sanction financière en cas de violation de cette législation et le libellé de l'article proposé rend la sanction proportionnelle à la violation.

32. Les articles 187 et 189 sont des modifications d'ordre technique qui précisent que la responsabilité pour délit grave s'applique en cas de violation des dispositions sur le financement des campagnes et concerne, outre les partis politiques, les coalitions ou ceux qui soumettent des listes de candidats indépendants.

¹⁴ Les modèles élaborés pour les élections législatives anticipées de 2011 obligeaient simplement les candidats à indiquer pour chaque catégorie de dépenses le montant concerné, sans ventilation détaillée par poste. Il était donc difficile de déterminer exactement quels fonds étaient consacrés à quelles dépenses, ce qui empêchait un examen complet des rapports.

33. L'écart entre les plafonds des contributions de campagne des particuliers et des personnes morales n'a pas été révisé. Le paragraphe 2 de l'article 83 limite les dons de particuliers à 5 000 EUR, tandis que la limite pour les personnes morales est fixée à 5 % des revenus de l'année précédente. Les dispositions actuelles sont discriminatoires et accordent un avantage déloyal aux grandes entités.

34. De plus, le Code électoral gagnerait à détailler les dispositions relatives aux rapports sur le financement des campagnes en cas de second tour de scrutin. L'article 84 devrait préciser si la limite de 180 MKD de dépenses par électeur concerne les deux tours de l'élection. Pour mieux appliquer cette limite et déterminer si des violations ont été commises pendant les élections municipales, le ministre des Finances devrait aussi élaborer un modèle de rapport ventilant les dépenses par commune.

E. Médias

35. Le rapport final de 2011 de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives anticipées soulignait que le Code électoral n'incluait pas de règles détaillées sur la couverture des campagnes électorales par les médias. L'avis conjoint de 2011 (paragraphe 61-63) contenait les mêmes observations, qui n'ont pas été prises en considération et sont reprises ci-dessous :

- les règles sur la couverture des campagnes électorales par les médias devraient être intégrées dans la loi sur les activités de radio et télédiffusion et dans le Code électoral, au lieu de faire l'objet de règlements à chaque élection ;
- le Code électoral et la loi sur les activités de radio et télédiffusion devraient être harmonisés au sujet du temps de publicité politique payante que les médias sont autorisés à diffuser. Le Code électoral limite ce temps à 15 minutes par heure alors que la loi sur les activités de radio et télédiffusion autorise un maximum de 12 minutes par heure ;
- le sens de l'expression « accès équitable à une présentation médiatique au cours de la campagne électorale » devrait être clarifié.

36. Trois paragraphes ont été ajoutés à l'article 76(b), qui fixent les délais dans lesquels les tribunaux doivent régler les affaires de délits graves dont ils ont été saisis par le Conseil de radio et télédiffusion à l'encontre des médias qui ne respectent pas le Code électoral. Dans les précédentes recommandations, il était estimé que cet article instaurait des délais trop longs et ne garantissait pas de recours en temps utile. Cette question a été traitée afin de mettre en place une procédure de plainte et de recours prévoyant des délais appropriés. Bien que le délai concernant le dépôt du recours (48 heures) et son examen par le tribunal (48 heures) soit plus court que ce que suggère le Code de bonne conduite en matière électorale, dont le point II.3.3.g fait état d'un délai de trois jours, cette modification peut permettre de juger les recours en temps utile.

V. Plaintes et recours

37. L'article 147 du Code électoral exige toujours que le plaignant indique une adresse électronique pour recevoir la correspondance le concernant. Il faudrait clarifier ce point pour que tous les électeurs aient les mêmes droits d'accès à la procédure de recours. Comme recommandé précédemment, tout moyen de communication devrait être possible, pour autant que le délai soit respecté.

38. L'article 31(2)35 n'a pas été modifié de manière à abroger la disposition selon laquelle deux recours doivent être déposés dans un bureau de vote donné pour que la CEN examine le matériel électoral¹⁵. Cette exigence devrait être supprimée car elle porte atteinte au droit à une voie de recours effective. De plus, les articles 31(2) 35 et 31(2) 37 devraient être

¹⁵ Avis conjoint CDL-AD(2007)012, paragraphe 65.

harmonisés afin de clarifier que la CEN est tenue d'agir lorsqu'elle est saisie, quel que soit le nombre de recours. Il conviendrait aussi d'élaborer une procédure détaillée sur le traitement des recours par la CEN.

39. Il y a toujours un conflit entre l'article 37(2)16 et l'article 100(5), qui charge les CEM de statuer sur les recours, ainsi que l'article 148(1), qui confère à la CEN la compétence de se trancher les recours. Ces dispositions devraient être harmonisées afin d'indiquer clairement laquelle de ces instances est compétente en matière de recours.

40. Les dispositions de l'article 151(1), qui détaillent les situations dans lesquelles les résultats dans un bureau de vote devraient être annulés par la CEN, devraient être modifiées comme le recommandait l'avis conjoint de 2011¹⁶. D'après la version actuelle de l'article 151, la CEN annule les résultats dans un bureau de vote si l'une des irrégularités énumérées a été constatée, quelle que soit sa gravité. Cela pourrait revenir à priver de leur droit de vote tous les électeurs du bureau de vote concerné, même si l'irrégularité est minime et s'il n'est pas prouvé qu'elle ait eu une incidence sur les résultats.

41. En vertu de l'article 73, le dépôt par les candidats de recours portant sur la campagne électorale reste limité aux « cas d'entrave et de perturbation de la campagne d'un concurrent » ayant porté atteinte aux droits des candidats concernés. Comme indiqué dans l'avis conjoint de 2011, cette disposition est trop restrictive et l'expression devrait être supprimée de manière à ce que le texte indique clairement que tout candidat a le droit de déposer un recours pour quelque violation que ce soit de ses droits¹⁷.

V. Conclusions

42. Le Code électoral révisé en novembre 2012 tient compte de certaines recommandations figurant dans les précédents avis conjoints et dans les rapports de l'OSCE/BIDDH sur les missions d'observation des élections dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

43. Les modifications les plus importantes adoptées après le dernier avis conjoint ont trait à la séparation de l'Etat et des partis politiques, à l'enregistrement des candidats, aux médias, aux rapports et aux audits sur le financement des partis politiques et des campagnes, ainsi qu'à des précisions sur le droit de vote et d'éligibilité.

44. Pour autant, de nombreuses questions méritant un examen plus poussé restent en suspens, car les recommandations formulées dans de précédents avis n'ont pas toutes été suivies. Il s'agit spécifiquement du plafonnement des dons de campagne, de la publication et de la présentation des résultats des élections, des procédures de plainte et de recours, du seuil de participation à l'élection présidentielle ainsi que du système et des dispositifs de vote depuis l'étranger.

45. Pour garantir l'intégrité du processus électoral et améliorer la confiance des citoyens, il est crucial de veiller à la mise en œuvre totale et effective du Code électoral. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH sont conscients du rétablissement du groupe de travail présidé par le ministre de la Justice, auquel participent des représentants des organes gouvernementaux, des groupes parlementaires, de l'administration électorale, de la société civile et de la communauté internationale. Ce groupe est chargé de travailler sur de nouvelles modifications du Code électoral visant à mettre en œuvre les précédentes recommandations. Il est essentiel, pour ces futures modifications, que toutes les forces politiques et tous les acteurs collaborent dans le cadre d'un processus inclusif et d'un dialogue constructif.

¹⁶ *Ibid.*, paragraphe 68.

¹⁷ *Ibid.*, paragraphe 74.

46. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH restent prêts à aider les autorités à créer un cadre juridique pour des élections démocratiques conformes aux engagements pris à l'égard du Conseil de l'Europe et de l'OSCE, ainsi qu'aux autres normes européennes et internationales.