



Strasbourg, le 12 juillet 2004  
Avis n° 272/2004

CDL-AD(2004)027  
Or. angl.

**RECOMMANDATIONS CONJOINTES  
SUR LE DROIT ELECTORAL  
ET L'ADMINISTRATION DES ELECTIONS EN MOLDOVA**

DE

LA COMMISSION EUROPEENNE  
POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT  
(COMMISSION DE VENISE, CONSEIL DE L'EUROPE)

ET

DU BUREAU POUR LES INSTITUTIONS DEMOCRATIQUES  
ET LES DROITS DE L'HOMME (BIDDH) DE L'OSCE

**Adoptées par le Conseil des élections démocratiques  
lors de sa 9<sup>e</sup> réunion  
(Venise, 17 juin 2004)  
et par la Commission de Venise  
lors de sa 59<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 18-19 juin 2004)**

**sur la base des observations de**

**M. Kåre VOLLAN (expert, Commission de Venise, Norvège)**

## **1. Introduction**

### **1.1 Mandat**

1. Les présentes recommandations ont été élaborées suite à la Résolution 1320 (2003) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui invite la Commission de Venise à formuler des avis sur d'éventuelles améliorations de la législation et des pratiques de certains Etats membres ou pays candidats<sup>1</sup>. La Commission de Venise a demandé une analyse à partir, notamment, des rapports sur l'observation des élections locales en République de Moldova des 25 mai et 9 juin 2003. Cette analyse, réalisée par M. Kåre Vollan (expert, Norvège), a abouti à une série de recommandations de modification du droit électoral. Nombre de ces propositions ont également été reprises de l'avis sur le droit électoral de la République de Moldova adopté par la Commission de Venise le 16 janvier 2003, sur la base des observations de M. Richard Rose et Kåre Vollan (CDL-AD(2003)001).

2. Les observations de M. Vollan ont ensuite été soumises pour commentaires au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (le BIDDH de l'OSCE), ainsi qu'aux rapporteurs de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe du Conseil de l'Europe.

3. Le présent rapport conjoint, révisé, a été adopté à la 9<sup>e</sup> réunion du Conseil des élections démocratiques (Venise, 17 juin 2004) et lors de la 59<sup>e</sup> session plénière de la Commission de Venise (18-19 juin 2004).

4. Les principales conclusions figurent à la Section 5 de ce rapport. Le présent avis se concentre sur les problèmes qui sont apparus à l'occasion des élections locales et ne développera pas de considérations spécifiques aux élections législatives, telle que l'existence d'une circonscription unique (voir sur ces questions le document CDL-AD(2003)001, point 17ff).

### **1.2 Documents de référence**

5. Le présent rapport s'inspire des textes suivants :

- la loi électorale de Moldova (traduction en anglais uniquement) (CDL(2002)141) ;
- la Constitution de Moldova ;
- la loi sur les partis politiques et les organisations sociopolitiques (traduction non datée, en anglais uniquement ; CDL(2002)118) ;
- le rapport du comité ad hoc de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur l'observation des élections parlementaires en République de Moldova (22-26 février 2001) - Doc. 9037 - 23 avril 2001 ;
- le rapport du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (le CPLRE) sur la mission d'observation des élections locales en Moldova (25 mai et 8 juin 2003) (CG/Bur (10) 19) ;
- le rapport du CPLRE sur les élections régionales en Gagaouzie, Moldova (16 et 30 novembre 2003) (CG/Bur (10) 89) ;

---

<sup>1</sup>Point 11.ii.b.

- *le rapport de la mission d'observation des élections du BIDDH de l'OSCE (25 mai et 8 juin 2003) ;*
- *l'avis de la Commission de Venise sur la loi électorale de la République de Moldova (CDL-AD(2003)001), basé sur les observations de MM. Richard Rose et Kåre Vollan.*
- *observations du BIDDH de l'OSCE sur l'analyse de M. Vollan, 29 novembre 2003 ;*
- *observations des rapporteurs de l'Assemblée parlementaire et du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (CPLRE, M. Claude CASAGRANDE) ;*
- *le Code de bonne conduite en matière électorale, adopté par la Commission de Venise, y compris les lignes directrices sur les élections (CDL-AD(2002)023rév).*

## **2. Cadre général des dernières élections locales**

### *2.1 Organes à élire et système électoral*

#### 6. Ont été élus :

- 32 conseils de districts (*rayons*<sup>2</sup>) ;
- 898 conseils de collectivités territoriales, à savoir des conseils de villes, de villages et de communes (premier niveau des collectivités territoriales) ;
- les maires au premier niveau des collectivités territoriales et les maires « généraux » de Chisinau et Balti.

7. Les conseils ont été élus selon un système proportionnel par liste bloquée, qui permet à des candidats indépendants de se présenter. Les sièges ont été répartis selon une méthode utilisant pour diviseurs 1, 2, 3, 4 ... (formule d'Hondt).

8. Les maires et maires généraux ont élu au scrutin majoritaire à deux tours, un second tour étant organisé dans le cas où aucun des candidats n'obtient plus de 50 % des suffrages au premier tour.

9. Le seuil de représentation, déjà souligné dans le précédent avis de la Commission de Venise sur la loi électorale de Moldova<sup>3</sup>, demeure un souci important du Conseil des élections démocratiques concernant la préparation des prochaines élections parlementaires. Il y a un seuil de représentation de 6 % pour les partis, de 9 % pour les coalitions (les coalitions préélectorales) constituées de deux partis, et de 12 % pour les coalitions de trois partis ou plus (article 86 (1) de la loi). Cela conduit à une absence de représentation au Parlement d'une large part de l'électorat. En outre, de petites minorités nationales se voient *de facto* exclues d'une chance de représentation au Parlement ; il est donc recommandé que le seuil de représentation des parlementaires indépendants soit abaissé, en particulier en référence aux minorités ethniques.

### *2.3 Administration des élections*

#### 10. L'administration des élections comporte trois niveaux :

---

<sup>2</sup>Le terme « rayon » correspond à la circonscription territoriale à partir de laquelle sont déterminées les circonscriptions électorales.

<sup>3</sup>Avis sur la loi électorale de la République de Moldova, adopté par la Commission de Venise lors de sa 53<sup>e</sup> session plénière (Venise, 13 et 14 décembre 2003, sur la base des observations de M. Richard Rose (expert, Royaume-Uni) et de M. Kåre Vollan (expert, Norvège) (CDL-AD(2003)001). Merci de se référer à cet avis afin d'avoir une expertise plus exhaustive concernant les seuils de participation.

- La Commission électorale centrale (la CEC), composée de 9 membres.
- Les commissions électorales de district, au deuxième niveau (*rayons*).
- Les commissions électorales locales, au premier niveau (niveau municipal).
- Et la commission électorale de district du territoire autonome de Gagaouzie.

11. Les commissions électorales de district comportent de 7 à 11 membres.

12. Il existe pour chaque bureau de vote une commission électorale locale comportant de 5 à 11 membres.

### 3. Evaluation des élections locales de 2003

13. Le CPLRE et le BIDDH de l'OSCE ont tous deux envoyé des missions d'observation pour couvrir les deux tours des élections. Les rapports font, dans une large mesure, ressortir les mêmes conclusions. Celui du CPLRE mentionne :

« Pour la délégation d'observateurs, la campagne électorale ne répond pas aux critères d'une élection démocratique tels que définis dans le « Code de bonne conduite en matière électorale » adopté par la Commission de Venise, l'Assemblée Parlementaire et le Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux d'Europe<sup>4</sup>. »

14. Cette délégation précise également :

« La délégation constate un net recul par rapport au scrutin de 1999 », eu égard au critère d'élection démocratique précité dans le même rapport.

15. Selon le BIDDH de l'OSCE :

« L'administration des élections locales de 2003 en Moldova, le cadre législatif et le déroulement du scrutin ont été généralement conformes aux engagements de l'OSCE en matière d'élections démocratiques. Toutefois, les insuffisances notables observées au cours de la campagne et, notamment, les allégations d'abus de pouvoir généralisés de la part des autorités constituent une source de préoccupation et révèlent une évolution négative ».

16. En d'autres termes, ces deux organisations s'accordent à dire que ces élections ont présenté plus d'anomalie que les scrutins antérieurs en Moldova.

#### 3.1 Listes électorales

17. Les électeurs qui ne trouvaient pas leur nom sur les listes électorales le jour du scrutin, pouvaient, sous certaines conditions, être inscrits sur une liste complémentaire. Selon le BIDDH de l'OSCE, le nombre d'électeurs inscrits sur ce type de liste est passé de 6 % en 1998 à 10 % en 2001 et à 12,3 % en 2003. Ceci indique que les listes électorales n'ont pas été tenues à jour de façon à réduire le besoin de listes complémentaires. L'utilisation de ces dernières listes a

---

<sup>4</sup>Rapport du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (le CPLRE) sur la mission d'observation des élections locales en Moldova (25 mai et 8 juin 2003) (CG/Bur (10) 19).

augmenté le risque de votes multiples et celui d'électeurs s'exprimant dans une autre commune que la leur. La procédure de vérification des listes électorales avant le scrutin devrait être améliorée. En outre, des mesures visant à réduire le risque de votes multiples devraient être introduites.

18. Finalement, l'exactitude des listes électorales dépend de celle des registres d'état civil et il conviendrait de s'efforcer d'améliorer la qualité de ces registres en Moldova. En outre, le découpage des zones correspondant aux bureaux électoraux devrait être effectué bien avant les élections et communiqué aux électeurs. La possibilité pour les électeurs de voter sans être inscrits dans le bureau de vote où ils se présentent, est également fonction des qualifications du personnel chargé des élections quant au découpage, à la répartition des électeurs entre les bureaux de vote et à l'octroi d'un délai suffisant aux électeurs pour vérifier ces informations avant le scrutin et, le cas échéant, les faire rectifier.

### 3.2 *Droit de vote*

19. Selon l'article 123 (1) de la loi, les appelés ne peuvent voter aux élections locales. Selon le paragraphe (2) de ce même article, les électeurs qui ne vivent pas dans la circonscription concernée, n'ont pas non plus le droit de voter à ces mêmes élections. C'est sans doute ce dernier paragraphe qui a entraîné la controverse sur le droit des étudiants de participer aux élections de 2003. A Chisinau, les étudiants représentaient un groupe important et leur vote aurait pu être décisif.

### 3.3 *Inscription des partis et des candidats*

20. Pour pouvoir proposer des listes de candidats, les partis doivent être enregistrés. La loi sur les partis et les organisations sociopolitiques exigent que les partis soumettent au ministère de la Justice des listes de membres comportant au moins 5 000 signatures. Ces listes doivent en outre comporter un minimum de 600 membres dans au moins la moitié des 32 *rayons*.

21. Cette disposition suscite des interrogations sur la protection des données personnelles. Dans un pays où la persécution politique est encore très présente dans les esprits, le fait de devoir fournir chaque année aux autorités la liste des membres peut être ressenti comme une menace. De plus, cette obligation semble également inutile pour montrer qu'un parti dispose d'un soutien. Si celui-ci remporte un succès aux élections, ceci devrait constituer une preuve suffisante pour le maintien de son enregistrement. En outre, exiger qu'il y ait des membres originaires de l'ensemble du pays peut occasionner des difficultés pour les partis à caractère régional. De tels partis peuvent par exemple représenter des minorités ethniques concentrées géographiquement dans une région comme celle de la Gagaouzie.

### 3.4 *La campagne*

22. La campagne a été entachée par le harcèlement de candidats et le détournement de fonds publics. Le harcèlement a pris la forme d'arrestation de candidats peu de temps avant les élections et d'une campagne contre le maire sortant de Chisinau menée par le gouvernement et le cabinet du Président. Les détournements de fonds publics sont interdits par la loi. Il ne s'agit pas de renoncer à poursuivre des candidats, mais le moment de l'arrestation dans des affaires dont l'instruction dure depuis des années semble avoir clairement été dicté par des raisons politiques. Une réelle volonté des autorités de ne pas abuser de leur pouvoir est ici indispensable, si l'on veut à l'avenir éviter de telles affaires.

### 3.5 *Les médias*

23. De nombreux cas d'abus des médias électroniques par le Président et le gouvernement ont été rapportés : les programmes officiels prévoyaient une émission par candidat pour la diffusion de son message, mais les partis au pouvoir ont profité des actualités et des émissions d'information pour faire campagne.

### 3.6 *Le scrutin*

24. Les observateurs ont fait état d'une atmosphère calme durant les élections et d'un scrutin bien organisé. Toutefois, la capacité de certains bureaux de vote était faible et si la participation avait été supérieure, des problèmes auraient pu survenir. Un grand nombre de bureau de vote comptaient plus de 2 000 électeurs inscrits et la vérification de l'inscription sur les listes électorales prenait du temps. Le fait de disposer de deux isoloirs seulement a également créé des goulets d'étranglement.

25. Les bulletins de vote devaient être tamponnés par un membre de la commission du bureau de vote après que l'électeur ait fait son choix. Cela signifie que dans de nombreux cas, la commission pouvait avoir connaissance de ce choix, d'autant que l'expérience a montré qu'il était souvent aisé de lire le nom du candidat pour lequel l'électeur s'était prononcé, tant le papier des bulletins était fin. En outre, certaines personnalités politiques ont été autorisées à montrer délibérément leur bulletin de vote à la télévision et le vote familial s'est une nouvelle fois avéré une pratique courante. Cette disposition et ces pratiques constituent clairement une violation du secret du scrutin, surtout dans le cadre moldave où un parti bien organisé et omniprésent est en mesure d'exercer une pression sur l'ensemble du processus électoral. Tous ces éléments remettent en cause le principe fondamental du secret du scrutin.

26. Par conséquent, il n'est pas certain que le tampon soit véritablement nécessaire pour sécuriser le processus, dans la mesure où il va à l'encontre du principe fondamental du secret du vote. Il conviendrait d'envisager d'éviter cette étape du processus. Quoiqu'il en soit, si le tampon est maintenu, il serait bon qu'il soit apposé avant le vote proprement dit.

27. Surtout lors du premier tour des élections, on a fréquemment observé la présence de policiers dans les bureaux de vote et ce, sans raison apparente. Un tel fait peut être considéré comme une menace pour certains électeurs, il conviendrait donc de l'éviter.

### 3.7 *Le dépouillement*

28. Le dépouillement se serait globalement déroulé sans incident. Toutefois, il s'agit là d'une procédure extrêmement longue et compliquée. L'obligation d'annuler chacun des bulletins de vote non utilisés en y appliquant un tampon semble, en particulier, une complication inutile. Réduire le nombre d'électeurs par bureau de vote faciliterait également grandement les choses.

29. Par ailleurs, le processus de vérification des bulletins de vote par rapport aux suffrages exprimés, qui présente un certain laxisme, devrait être renforcé. Il n'existe pas de procédure satisfaisante pour rétablir la cohérence des chiffres lorsque, par exemple, le nombre de bulletins qui se trouve dans l'urne diffère de celui des suffrages exprimés selon la liste électorale.

30. L'article 58 (4) précise que : « la commission électorale du bureau de vote doit conserver une copie du procès-verbal ». Or, des observateurs ont rapporté que le procès-verbal n'avait pas été affiché afin que chacun puisse le consulter.

### 3.8 *Publication des résultats*

31. Le décompte des résultats et la rédaction des procès-verbaux sont du ressort des commissions électorales de district et de la CEC. L'expérience passée a montré que la vérification des résultats des bureaux de vote avait été faite de façon laxiste. Il conviendrait de mentionner explicitement que l'agrégation des résultats doit faire l'objet d'une vérification détaillée.

32. Il conviendrait également de préciser que la CEC devrait publier les résultats agrégés des bureaux de vote au niveau des districts. Il n'est pas nécessaire que cette publication intervienne dans les cinq jours suivants les résultats officiels, mais elle devrait être effectuée absolument dans un délai raisonnable comme, par exemple, une dizaine de jours. Le but de cette opération est de permettre aux observateurs et au public de vérifier que le bureau de vote dans lequel ils ont été scrutateurs a été correctement pris en compte dans l'agrégation. Il s'agit là d'un élément fondamental de transparence qui peut permettre l'élimination d'un grand nombre de soupçons pesant sur le processus d'agrégation des résultats.

33. Les résultats partiels font l'objet d'une publication, ce qui est une bonne chose. Ces résultats étaient exacts dans la plupart des cas, du moins pour ce qui est de la répartition des sièges.

## 4. **Propositions visant à améliorer le cadre juridique**

34. Les paragraphes suivants présentent de façon détaillée ces propositions, ainsi que d'autres améliorations.

### 4.1 *Découpage des circonscriptions électorales*

35. Les articles 26 c) et 27 (1) différencient la mise en place des districts électoraux et des commissions électorales de district, se situant au deuxième niveau administratif. Cependant, les districts correspondent précisément aux structures administratives de deuxième niveau ; il semble donc qu'il n'y ait pas le choix dans le mode de constitution de ces districts. Cela signifie que la constitution des districts électoraux n'est pas nécessaire, puisqu'ils correspondent aux structures administratives de second niveau. Seule la délimitation des commissions électorales de district est nécessaire. La constitution des districts électoraux s'avère donc être source de confusion. En outre, il semble qu'il y ait une certaine liberté dans la délimitation des districts, qui sont déjà prédéterminés en tant qu'unités administratives.

36. De même, selon l'article 120, les districts électoraux au niveau local sont constituées par la commission électorale de district, donc de deuxième niveau, pas plus tard que 40 jours avant les élections, et ces districts doivent correspondre aux unités administratives de premier niveau. Que signifie-t-il en effet de délimiter les districts lorsqu'ils doivent, quoi qu'il advienne, suivre la délimitation fondée sur les unités administratives qui ont été déjà mises en place ? Les commissions doivent cependant être constituées.

37. Il n'est donc pas clair ce qu'une telle délimitation des districts implique puisqu'il n'y a aucune liberté de leurs délimitation. Les commissions de premier niveau ont même une

échéance pour leur constitution, qui est selon l'article 120, cinq jours avant la constitution des districts.

#### 4.2 *Commissions électorales*

38. L'article 16 (2) confie au Président de la République, au Parlement et au Conseil supérieur de la magistrature, le choix de la composition de la Commission électorale centrale. Il ne semble pas qu'il existe de mécanisme visant à garantir que cette commission soit totalement indépendante des forces politiques. Il conviendrait donc de s'assurer que la composition ne soit pas politique, ou de prendre des dispositions visant à garantir une composition politique équilibrée. Si la commission était élue par ces deux derniers organes au scrutin majoritaire à la majorité absolue ou relative, tous les postes pourraient se trouver aux mains d'un seul parti politique. Pour éviter une telle situation, il conviendrait que cette commission soit élue selon un système de représentation proportionnelle des partis politiques présents au Parlement, ou ayant obtenu au moins 1 % des suffrages au cours des dernières élections parlementaires.

39. Néanmoins, la représentation des partis politiques dans la Commission serait modifiée si, précédemment, une réforme réduisait le seuil de représentation des partis au parlement. A cet égard, la loi devrait inclure des dispositions transitoires appropriées afin de permettre la participation pluraliste des partis dans la composition de la CEC ; en effet, le mandat de la CEC étant de 6 ans, une telle recommandation peut mener à une situation dans laquelle la composition de la CEC serait fondée sur les résultats non pas des dernières élections législatives mais des élections encore précédentes.

40. Article 16 (2). Désignation de la Commission électorale centrale. Peut-être s'agit-il d'un problème de traduction, mais l'expression « proportionnellement » semble erronée. Il conviendrait de la remplacer par « à parts égales ou similaires ». En tout cas, la représentation des partis politiques dans la Commission électorale centrale devrait être énoncée clairement par la loi. Il n'apparaît pas non plus clairement qui désigne le président de la Commission électorale centrale, ce qui laisserait penser que ce choix est probablement du ressort du Parlement.

41. Article 20 (2). La possibilité de destituer un membre de la Commission électorale centrale en raison d'agissements incompatibles avec sa fonction pourrait conduire à des abus. Il serait préférable de prévoir à l'article 19 (2) une liste précise et restrictive, ou pourraient être éventuellement mentionnées les infractions pénales ou administratives visées.

42. Article 25 (1). La possibilité de convoquer une réunion ne devrait pas être assujettie au fait de disposer d'une majorité au sein de la Commission électorale centrale. Pour une telle convocation, une demande émanant de maximum quatre, ou mieux, trois membres de la commission devrait suffire.

43. Articles 27 (1) et 29 (10). Les commissions électorales de district devraient être désignées selon un système garantissant une large représentation politique. Il devrait en aller de même des commissions électorales locales.

44. Article 29 (2). Ce paragraphe autorise de 30 à 3000 électeurs par bureau de vote. Ce premier chiffre, extrêmement faible, ne concerne que les villages de taille très modeste et les lieux reculés, que la loi devrait distinguer.



45. Compte tenu des effectifs en personnel que prévoit la loi, 3000 électeurs est un chiffre bien trop important qui pourrait entraîner des problèmes d'encombrements ; ce qui a été confirmé par l'expérience. Vérifier les listes électorales et le scrutin prend autant de temps que le dépouillement. Il conviendrait donc soit de réduire ce nombre (par exemple un maximum de 1000 électeurs par bureau), soit de prévoir un plus grand nombre d'isoloirs et de tables pour vérifier l'inscription des électeurs sur les listes. Il serait préférable que le nombre d'électeurs par bureau soit compris entre 100 et 2000.

46. Article 32. L'article accorde au président d'une commission électorale locale ou de bureau de vote une voix prépondérante pour trancher les désaccords. Bien que l'impasse devrait être évitée en amont, donner au président une voix prépondérante est donner un pouvoir de blocage au parti ou au groupe politique qui contrôle le processus de nomination de ces structures. Il est recommandé que le principe « une personne - un vote » s'applique au processus décisionnel des commissions électorales, indépendamment d'un éventuel vote serré. Il est également recommandé que l'article 32 soit modifié afin de prévoir que, lorsque la commission électorale délibère sur une requête ou une plainte, et si une décision n'est pas approuvée par le nombre nécessaire de voix ou s'il y a un vote serré, la demande initiale qui a provoqué le débat soit alors considérée comme nulle ; cette décision de démenti étant sujette à recours dans le cadre du processus de plainte et d'appel. Cependant, quelques carences qui se font nécessairement jour lors de la prise de décision, telle que la proclamation des résultats, ne peuvent pas avoir de disposition spécifique et exigeront une décision par une commission électorale supérieure. La loi devrait spécifiquement identifier les types de décisions qui ne sont pas sujettes à une disposition et qui exigent une décision par une commission électorale supérieure.

47. Article 33 (2). La possibilité de relever les membres des commissions électorales de leur fonction à volonté laisse planer un doute sur l'indépendance de ces commissions et devrait être supprimée.

#### 4.3 *Enregistrement des partis et désignation des candidats*

48. Pour pouvoir proposer une liste de candidats, les partis doivent être enregistrés (Article 41 (2)). La loi sur les partis et les organisations sociopolitiques exige des partis inscrits qu'ils soumettent chaque année au ministère de la Justice une liste de leurs membres comportant au minimum 5000 signatures, dont au moins 600 signatures par *rayons* dans au moins la moitié des 32 *rayons*.

49. Il est légitime dans tout pays de devoir limiter le nombre de partis se présentant. Les raisons en sont principalement pratiques. Si l'on n'imposait pas de limite, il serait impossible de traiter une telle multiplicité de bulletins de vote, et les électeurs seraient incapables de trouver la liste de leur choix. Pour restreindre les possibilités, le seul critère utilisé devrait être le soutien dont le parti bénéficie au sein de l'électorat. Dans ce domaine, les mécanismes varient, mais tous exigent un certain nombre de signatures de soutien au parti concerné, pour que celui-ci puisse se présenter aux élections. Dans d'autres pays, on dissuade les partis ne bénéficiant pas de soutien à se présenter en recourant à des conditions financières. Les signatures présentent l'inconvénient de permettre de constituer un registre des opinions politiques. En conséquence, dans la plupart des pays, les signatures de soutien à un parti ne doivent pas nécessairement émaner des membres dudit parti. Pour que celui-ci puisse se présenter aux élections, il suffit qu'il dispose de signatures de personnes favorables à son inscription en vue des élections.

50. Dans certains pays, une distinction est faite entre le parti en tant qu'entité juridique et son inscription en vue de se présenter aux élections. Les conditions à remplir dans le premier cas sont souples et pas plus importantes que celles que doit remplir une organisation non gouvernementale (ONG), mais pour participer à des élections, il s'agit de faire la preuve d'un certain soutien du public. Aux termes de la loi sur les partis politiques, lorsque la base de soutien d'un parti diminue, celui-ci doit être dissout.

51. La Moldova est allée trop loin dans l'enregistrement des opinions politiques, dans la mesure où les listes des membres doivent être soumises chaque année pour examen. Ce fait est difficilement justifiable. Une fois qu'un parti a été enregistré et s'est présenté à des élections, les résultats desdites élections devraient constituer une preuve suffisante du soutien dont il bénéficie. Seul le renouvellement de l'inscription des partis qui n'ont jamais obtenu de soutien au cours d'élections est justifié. Soumettre la liste des membres au gouvernement alors que le parti visé a obtenu des sièges au Parlement dans un certain nombre de municipalités ou de *rayons* semble être au mieux bureaucratiquement inutile, au pire abusif.

52. En outre, la nécessité d'un soutien dans l'ensemble du pays constitue une discrimination pour les partis implantés à un niveau régional.

53. Il est proposé que l'enregistrement d'un parti en vue de sa présentation à l'ensemble des élections dans le pays soit conditionné par la soumission d'un nombre de signatures de soutien et non de la liste de ses membres. En outre, il est proposé de supprimer la condition de représentation dans un nombre minimum de *rayons*.

54. Il est proposé que la nécessité d'enregistrement soit suspendue tant que le parti dispose de sièges au Parlement ou qu'il a obtenu au moins 1 % de l'ensemble des suffrages aux élections parlementaires ou à celles des conseils de régions. Pour les partis se présentant dans le cadre des coalitions, la seule condition devrait être la représentation au Parlement.

55. En outre, des enregistrements distincts devraient être prévus pour les élections locales et le nombre de signatures exigé devrait être inférieur (ce qui devrait constituer une amélioration pour la Gagaouzie), cette inscription se limitant aux districts dans lesquels le parti a l'intention de se présenter.

56. Article 43 (3). Tenir les personnes qui recueillent les signatures pour responsables de l'authenticité des données incluses pourrait conduire à des abus et/ou dissuader de nombreuses personnes de recueillir ces signatures. Il serait préférable qu'elles puissent demander à ceux qui signent de présenter une pièce d'identité valide. Les éventuelles sanctions doivent être définies avec précision et conformément au principe de proportionnalité.

57. Article 46 (6). La possibilité de modifier les listes de candidats jusqu'à cinq jours avant les élections entraîne des confusions. Compte tenu de cette possibilité, il est concrètement difficile de disposer de bulletins de vote sur lesquels figure la liste exacte des candidats. Cette formule peut également entraîner des pressions inutiles et il serait préférable d'exclure toute possibilité de modification des listes, ou de n'autoriser cette modification que jusqu'à une date précise comme, par exemple, quarante jours avant le jour de scrutin. Une telle échéance est d'autant plus importante si l'on veut éviter la possibilité de modifications de dernière minute de la composition des coalitions par les partis politiques.

58. Article 48 (3). L'ordre des candidats sur le bulletin de vote devrait être déterminé par tirage au sort, plutôt que selon la date d'inscription. Parallèlement, il est proposé de prévoir dans le code un processus de tirage au sort précis, afin d'éviter le risque que le hasard ne soit *aidé*.

#### 4.4 *Annulation des candidatures*

59. Certaines dispositions de la loi, comme les articles 36, 93 et 138, permettent l'annulation de l'inscription d'un candidat. Ces dispositions présentent deux risques. Premièrement, il n'existe pas de garantie formelle que les sauvegardes juridiques minima requises par les normes internationales, les engagements de l'OSCE et la Constitution de Moldova seront mises en œuvre. Deuxièmement, dans la mesure où l'article 36 permet l'annulation de l'inscription des candidats après les élections et donc, éventuellement, celle d'un candidat élu, on se trouve ici en présence d'une violation du paragraphe 7.9 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 (ci-après le Document de Copenhague).

60. Concernant le premier point noté ci-dessus, dans la mesure où le droit de se porter candidat constitue un droit fondamental, il ne peut être refusé qu'en respectant certaines garanties juridiques. Comme il est noté au paragraphe 5.19 du Document de Copenhague, chacun est présumé innocent tant qu'il n'a pas été jugé coupable dans le respect de certaines garanties juridiques. Cette présomption d'innocence est applicable non seulement dans les procédures pénales, mais également dans celles d'abrogation, de suppression ou « d'annulation » d'un droit de l'homme ou d'une liberté fondamentale<sup>5</sup>. » En outre « Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi.<sup>6</sup> » « Toute personne a droit, en pleine égalité, à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal indépendant et impartial, qui décidera... de ses droits et obligations...<sup>7</sup> » Le paragraphe 5.16, du Document de Copenhague et le paragraphe 21 du Document de Vienne de l'OSCE de 1989 (ci-après le Document de Vienne) comportent spécifiquement les dispositions citées concernant la contestation des droits et obligations de caractère civil et le paragraphe 13.9 du Document de Vienne précise que « le droit à un procès équitable et public dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, inclus le droit de présenter des arguments juridiques et d'être représenté par un conseil de son choix ». Le paragraphe 5.17 du Document de Copenhague reconnaît également le droit de se voir accorder une assistance juridique gratuite lorsque l'on ne dispose pas de moyens suffisants pour s'assurer une telle aide et qu'il y va de l'intérêt de la justice. Toutes ces garanties constituent des conditions minima que la loi devrait explicitement prévoir avant d'abroger le droit d'une personne au suffrage passif.

61. Le paragraphe (2) de l'article 93 interdit aux candidats qui ont « commis une fraude » de participer au nouveau scrutin organisé deux semaines plus tard. Cette règle pose également un problème quant aux principes de présomption d'innocence et de procès équitable mentionnés précédemment. De fait, il est très peu probable que l'ensemble de la panoplie de garanties

---

<sup>5</sup>Bien que dans tous les systèmes juridiques, « la charge de la preuve » ou le « niveau » de celle-ci diffèrent dans les procédures pénales, civiles ou administratives, l'existence de preuves est toujours exigée et une simple accusation n'est jamais suffisante.

<sup>6</sup>Voir article 6.1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

<sup>7</sup>Article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Voir également l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (« toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera ... des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil. »)

juridiques dont dispose le candidat puisse être épuisé en deux semaines, dans le respect de ces principes. Cette préoccupation est également applicable à l'article 138.

62. Concernant le deuxième point mentionné ci-dessus, la seconde partie de l'article 36 (2) énonce que « la Cour suprême de Justice examinera les demandes et prendra une décision appropriée dans les cinq jours et, au plus tard, le jour des élections. » Toutefois, certaines infractions peuvent n'être découvertes qu'après les élections. Il faut admettre que l'annulation serait alors également possible, sinon la loi prévoirait un cas dans lequel ceux qui se trouvent pris après le jour des élections n'auraient pas à subir les sanctions prévues par cet article. Il convient donc de partir de l'hypothèse que le paragraphe 2 de l'article 36 autorise l'annulation de l'inscription d'un candidat après les élections et, par conséquent, celle d'un candidat élu. Cette règle ne devrait pas être appliquée de façon contraire au paragraphe 7.9 du Document de Copenhague<sup>8</sup>, ou à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme<sup>9</sup>. En outre, une sanction aussi sévère devrait être appliquée conformément au principe de proportionnalité (c'est-à-dire lorsque la donation illégale est très importante) : il serait bon de le préciser dans la disposition elle-même.

63. Une autre préoccupation concernant l'article 36 tient à ce qu'il semble extrêmement difficile pour la Cour suprême de justice de rendre un jugement dans les cinq jours, tout en respectant les paragraphes 5.16, 5.17, et 5.19 du Document de Copenhague et les garanties juridiques accordées aux candidats aux termes des paragraphes 13.9 et 21 du Document de Vienne.

#### 4.5 *Listes électorales*

64. L'un des principaux problèmes des élections en Moldova tient au nombre de personnes ajoutées sur les listes électorales complémentaires, lequel accroît le risque de votes multiples ou de vote dans une circonscription erronée.

65. La procédure de vérification des listes électorales devrait être revue. Les articles 39 (1) et 40 (1) précisent que ces listes doivent être publiées au moins dix jours avant le jour du scrutin, ce qui ne laisse pas suffisamment de temps aux électeurs pour les examiner, ni pour imprimer de nouvelles listes après correction.

66. Les électeurs devraient se voir accorder véritablement la possibilité d'examiner les listes électorales préliminaires bien avant les élections. Cet examen pourrait porter sur l'électeur lui-même mais également sur d'autres aspects pouvant comporter des erreurs (personnes décédées, par exemple). Les partis devraient également avoir la possibilité d'examiner ces listes. A l'issue de la période d'examen, les listes devraient être modifiées avant que leur version définitive ne soit distribuée. Ceci signifie que la période d'examen devrait débiter des mois, et non des jours, avant les élections. En conséquence, il est proposé, par exemple, d'afficher les listes dans chaque bureau de vote trente jours avant la date du scrutin, ce qui permettrait aux électeurs de les vérifier. Ultérieurement, les informations collectées seraient transmises à la

---

<sup>8</sup> « Les candidats qui obtiennent le nombre de suffrages requis par la loi sont dûment installés dans leurs fonctions et autorisés à occuper celles-ci jusqu'à la fin de leur mandat ou jusqu'à ce qu'il soit mis fin à celui-ci, selon des modalités régies par la loi et conformément aux procédures parlementaires et constitutionnelles démocratiques ».

<sup>9</sup> Voir, par exemple, *Selim Sadak et autres contre Turquie*, Requêtes N°. 25144/94, 26149/95, 26154/95, 27100/95 et 27101/95, Cour européenne des Droits de l'Homme (11 juin 2002) (la déchéance d'un mandat après les élections est incompatible avec la nature même du droit de se présenter à des élections et exercer un mandat parlementaire et constitue une violation de la liberté de l'électorat d'exercer son droit de suffrage libre et universel).

Commission électorale centrale. Compte tenu de l'ampleur de cette tâche, les autorités sont donc invitées à engager ce processus préélectoral dès que possible.

67. Si un registre définitif peut être établi, les listes électorales complémentaires ne devraient pas être autorisées. Si ce mécanisme de listes complémentaires est encore nécessaire, il ne devrait être toléré que pour autant qu'un système de vérification des votes multiples puisse être mis en place. Ce système pourrait prévoir la délivrance de cartes électorales ou l'introduction d'enveloppes doubles pour les suffrages ainsi exprimés, l'enveloppe extérieure comportant le nom de l'électeur et d'autres données qui pourraient être vérifiées par confrontation avec d'autres listes électorales, afin d'éviter les votes multiples. Une fois cette vérification opérée, l'enveloppe serait ouverte et le bulletin contenu dans la seconde enveloppe joint aux autres bulletins pour le dépouillement.

#### 4.6 *Droit de vote*

68. Le droit de vote est un droit fondamental. La privation de ce droit ne devrait intervenir que dans des cas exceptionnels. L'article 123 (1) et (2) devrait être modifié de façon à ce que les appelés, les étudiants et les autres personnes en résidence temporaire puissent voter soit par correspondance dans leur circonscription, soit dans celle où elles ont temporairement élu domicile.

69. L'article 13 précise qu'une personne « dont le casier judiciaire n'est pas vierge » ne peut être élue. Mais ce que l'on entend par « n'est pas vierge » n'est pas clair. On suppose qu'il s'agit du cas des personnes ayant purgé la peine qui leur avait été imposée, mais dont la condamnation n'a pas été effacée ou amnistiée. Cette disposition soulève des problèmes, car elle est applicable quelle que soit la gravité de l'infraction. Comme on peut le voir dans le Code de bonne conduite en matière électorale, la privation des droits politiques n'est admissible que si elle repose sur une condamnation pénale pour une infraction grave et dans le respect du principe de proportionnalité<sup>10</sup>. Il conviendrait de recommander que l'article 13 soit modifié, afin de tenir compte de ces principes. La déchéance devrait être prononcée pour une période donnée, proportionnée, et le rétablissement des droits politiques devrait intervenir automatiquement à l'expiration de cette période.

#### 4.7 *Dispositions financières*

70. L'article 36 (1) précise que « le financement direct ou indirect des campagnes électorales de candidats à des élections, l'aide matérielle sous toutes ces formes et l'aide à des candidats par d'autres Etats ou des entreprises, institutions ou organisations étrangères, internationales ou mixtes, ainsi que par des personnes physiques ne possédant pas la citoyenneté de la République de Moldova [... *Il manque la fin de la phrase dans la loi traduite*]. Les sommes reçues de cette manière seront saisies et considérées comme des recettes fiscales.» Cet article pourrait être employé pour interdire de nombreuses activités légitimes, telles que l'organisation de tables rondes sur les questions électorales ou de formations dans le domaine électoral par des organisations (non gouvernementales), ainsi que d'autres activités légales d'observations ou de soutien à des groupes d'observateurs locaux. En particulier, l'interdiction du «financement étranger» «indirect» pourrait conduire à des mesures restrictives excessives. Le paragraphe 10.4 du Document de Copenhague précise que les Etats s'engagent à permettre à des groupes

---

<sup>10</sup>Code de bonne conduite en matière électorale, point I.1.1.d.iii-iv.

d'observateurs locaux de pouvoir, sans restriction, prendre contact et communiquer avec des organes similaires à l'intérieur et à l'extérieur de leur pays et avec des organisations internationales, à procéder à des échanges, nouer des contacts et engager une coopération avec ce type de groupes et d'organisations et à solliciter, recevoir et utiliser aux fins de promotion et de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales des contributions financières volontaires en provenance de sources nationales et internationales dans les conditions prévues par la loi». Le Code de bonne conduite en matière électorale va dans le même sens (point II 3.2). Il est recommandé que le paragraphe 1) de l'article 36 soit modifié de façon à veiller à ce que l'interdiction de financement étranger ne puisse être utilisée pour empêcher des organisations nationales ou internationales d'observateurs d'exercer pleinement leurs activités d'observations, y compris celles de formation des observateurs, de déploiement du personnel, de compilation de données, de collecte de faits, d'analyse et de rédaction de rapports, et de manière à garantir le respect du paragraphe 10.4 du Document de Copenhague.

71. L'article 38 (9) précise que « la banque informera la Commission électorale centrale et la Commission électorale de district des montants transférés sur le compte d'un candidat aux élections dans les 24 heures suivant le transfert ».

72. Cette disposition permet à la Commission électorale centrale de connaître le type de soutien financier qu'un candidat a reçu avant le jour du scrutin. Dans le contexte moldave, elle peut avoir un effet dissuasif sur les donateurs potentiels. Cette disposition devrait donc être supprimée.

#### 4.8 *La campagne*

73. L'article 46 énonce clairement que les candidats aux élections doivent être traités de façon égalitaire quand il s'agit d'aide de l'Etat. En se fondant sur l'expérience des dernières élections, il est recommandé que des règles plus spécifiques soient élaborées. Ces règles pourraient être incluses dans la loi ou faire l'objet d'instructions émanant de la Commission électorale centrale.

74. L'article 69, qui prévoit la responsabilité juridique d'une personne « qui porte atteinte à l'honneur et à la dignité d'un candidat », est trop vaste et pourrait être appliqué d'une façon qui entraînerait la violation du droit à la liberté de parole et d'expression. Cette large interdiction pourrait entraîner la violation de l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, des engagements de l'OSCE et des principes constitutionnels nationaux<sup>11</sup>. Il conviendrait de recommander que l'article 69 soit reformulé de façon à être compatible avec le droit à la liberté de parole et d'expression.

#### 4.9 *Médias, restrictions à la liberté fondamentale de parole et d'expression pendant la campagne*

75. Au cours des élections de 2003, les médias publics ont fait preuve d'un favoritisme flagrant à l'égard des partis au pouvoir. C'est un problème que connaissent beaucoup de nouvelles démocraties. En Moldova, il existait auparavant une certaine diversité à l'époque où la majorité du parlement n'était pas toujours constituée de députés favorables au Président. Maintenant

---

<sup>11</sup> Voir le paragraphe 9.1 du document de Copenhague de l'OSCE de 1990 ; le paragraphe 26 du Document de Moscou de l'OSCE de 1991 ; l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des Libertés Fondamentales ; et les articles 32 et 41 de la Constitution de Moldova.

qu'un système plus clairement parlementaire a été adopté, le parti pris des médias semble encore plus remarquable.

76. Comme dans de nombreux autres pays qui ne possèdent pas une longue tradition de liberté de la presse, la principale difficulté concernant la campagne électorale dans les médias en Moldova, est d'assurer une couverture informative, intéressante et sans parti pris. Les publicités conçues par les partis n'ont bien évidemment pas un contenu critique et n'apportent pas en soi aux électeurs les informations dont ceux-ci ont besoin. En conséquence, les questions soulevées par des journalistes critiques et neutres pourraient permettre de fournir plus d'informations. L'article 47.4 va très loin pour empêcher les reportages sur les rencontres des candidats avec les électeurs et les événements similaires, de crainte de donner un avantage à certains des candidats. On peut dire qu'une telle attitude restrictive est nécessaire pour éviter les abus et des règles strictes devraient être maintenues.

77. D'un autre côté, une campagne électorale porte également sur des initiatives politiques que les journalistes sont censés couvrir. La tendance actuelle dans les médias est de rendre compte des initiatives du gouvernement ou du Président sans faire preuve d'esprit critique, ni demander l'opinion de l'opposition et en les considérant comme des activités normales du gouvernement. Cette question déborde largement le droit électoral, mais parallèlement à la réglementation détaillée que prévoit la législation actuelle, il devrait exister également une disposition générale qui offre aux journalistes la possibilité de couvrir les questions politiques soulevées au cours de la campagne en conservant une stricte neutralité et en se gardant de tout parti pris. Une des possibilités consisterait à mettre au point un code de déontologie plus détaillé à l'intention des journalistes pendant les périodes électorales. *TV/Radio Moldova* est actuellement le seul média de portée nationale et il est favorable au parti au pouvoir. Toutefois, environ la moitié des autres médias sont favorables aux partis d'opposition, qui ont donc accès aux moyens d'information.

78. Article 38 (5) (a) interdit à une personne de moins de 18 ans de participer à une campagne politique. Ceci est contraire aux articles 32 et 41 de la Constitution de Moldova et aux articles 13, 14 et 15 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

79. L'article 38 (5) (d) interdit l'utilisation des fonds de bienfaisance d'organisations religieuses pour des campagnes politiques. Cette interdiction est probablement contraire aux engagements de l'OSCE, aux normes internationales et au droit constitutionnel national. La question de la suppression des exonérations fiscales ou autres avantages accordés par l'Etat en raison d'activités politiques constitue un problème distinct. Bien que l'Etat puisse supprimer un traitement fiscal particulier en raison d'activités politiques, il ne peut interdire à une organisation religieuse d'exprimer des opinions et avis politiques (sous forme de contribution à une campagne), à moins que cette interdiction ne soit applicable à toutes les autres organisations. En distinguant les organisations religieuses, l'article 38 présente donc un caractère discriminatoire. Les pays participant à l'OSCE se sont engagés à « prendre des mesures efficaces pour éviter et éliminer toute discrimination à l'encontre d'individus ou de communautés fondés sur la religion ou les croyances dans la reconnaissance, l'exercice ou la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans tous les domaines de la vie civile, politique, économique, sociale et culturelle, et à veiller à une véritable égalité entre les croyants et les non croyants<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup>Paragraphe 16.1 du document de Vienne de l'OSCE de 1989. Voir également le paragraphe 9.4 du document de Copenhague de l'OSCE de 1990. Voir Principe VII, paragraphe 1 du document d'Helsinki de l'OSCE de 1975 ; paragraphes 13.7 et 16.1 du document de Vienne de l'OSCE de 1989 ; Paragraphes 5.9 et 7.3 du document de l'OSCE de Copenhague de 1990 ; paragraphe 7 du document de l'OSCE de Budapest de 1994 ; paragraphe 2 du document de l'OSCE d'Istanbul de 1999 ; articles 2 et 21 de la Déclaration universelle des

80. Le paragraphe (1) de l'article 47 limite les droits à faire campagne aux « citoyens de la République de Moldova, partis et autres organisations sociopolitiques, coalitions électorales, candidats et représentants de ces candidats ». Cette limitation est contraire aux instruments internationaux<sup>13</sup> et au droit constitutionnel national (« ...les étrangers et les apatrides jouiront des mêmes droits et des mêmes devoirs que les citoyens de la République de Moldova. »)<sup>14</sup>.

Le paragraphe (1) de l'article 47 interdit également les campagnes « amORALES ». Cette interdiction est trop vaste et pourrait être appliquée d'une façon qui constituerait une violation du droit à la liberté de parole et d'expression. La limitation de ce droit pourrait empêcher la conduite d'une campagne vigoureuse et dynamique, élément fondamental des campagnes électorales en démocratie. Cette large interdiction n'est pas conforme aux engagements de l'OSCE, aux normes internationales ni aux principes constitutionnels nationaux<sup>15</sup>. Le paragraphe (12) de l'article 47 comporte une interdiction similaire des campagnes « amORALES », qui pose problème.

81. Le paragraphe (7) de l'article 47 interdit la publication des résultats de sondages d'opinion au cours des dix jours qui précèdent le scrutin. Ce délai de dix jours est excessif et la période d'interdiction des sondages d'opinion devrait être réduite.

82. Le paragraphe (11) de l'article 47 précise que les organes de presse du gouvernement, du parlement et du Président ne devraient pas utiliser le temps d'émission qui leur est accordé à des fins de propagande électorale. Par contre, il n'est pas fait état de l'obligation des journalistes de faire preuve d'une prudence extrême dans la couverture des candidats sortants en période d'élection. Cette obligation devrait figurer dans la loi.

83. Le Code de bonne conduite en matière électorale aborde dans sa section I.2.3 la possibilité de traiter les candidats selon, dans certains cas, une égalité stricte, et dans d'autres, une égalité proportionnelle :

« L'égalité des chances peut conduire l'Etat à se montrer impartial envers les différents partis et candidats et à leur appliquer la même loi de manière égale. En particulier, l'exigence de neutralité s'applique à la campagne électorale et à la couverture par les médias, notamment les médias publics, ainsi qu'au financement public des partis et des campagnes. L'égalité peut alors être comprise de deux manières : l'égalité « stricte » et l'égalité « proportionnelle ». L'égalité « stricte » signifie que les partis politiques sont traités sans que leur importance actuelle au sein du parlement ou de l'électorat soit prise en compte. Elle doit s'appliquer à l'utilisation des infrastructures à des fins de propagande. L'égalité « proportionnelle » implique que les partis politiques soient traités en fonction de leurs résultats électoraux. L'égalité des chances porte notamment sur le

---

*droits de l'homme ; articles 2 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des Libertés Fondamentales ; article 31 de la Constitution de Moldova.*

<sup>13</sup>Notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme et les engagements de l'OSCE.

<sup>14</sup>Paragraphe 26.1 du document de Moscou de l'OSCE de 1991 ; paragraphe 26 du document d'Istanbul de l'OSCE de 1999 ; article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'homme et des Libertés Fondamentales ; articles 19, 32, et 41 de la Constitution de Moldova.

<sup>15</sup>Voir paragraphe 9.1 du document de l'OSCE de Copenhague de 1990 ; paragraphe 26 du document de l'OSCE de Moscou de 1991 ; article 10 de la Convention européenne pour la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; articles 32 et 41 de la Constitution de Moldova.



temps de parole à la radio et à la télévision, les subventions publiques et les autres formes de soutien. »

84. L'article 46 (1) garantit à chaque candidat un droit égal d'utilisation des médias de masse. Toutefois, l'article 47 (3) utilise le terme « équitable » à propos de la diffusion privée de débats et autres, mais même ici, il est explicitement énoncé que le temps accordé à chaque candidat durant le débat doit être égal.

85. Article 47 (1) et (12). La référence à des règles éthiques n'est pas assez précise et pourrait donner lieu à des abus. Ces restrictions imprécises à la liberté d'expression, de réunion et d'association pourraient aller à l'encontre des articles 10 et 11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

#### *4.10 Observateurs et transparence*

86. Article 15 et section II, articles 27 et 28, article 31. Les observateurs devraient être autorisés à assister aux réunions électorales des autorités. Article 15 (2) : les motifs justifiant le refus d'accès à des représentants des autres candidats devraient être précisés par la loi.

87. Le paragraphe (3) de l'article 59 devrait être modifié de sorte que des copies des décomptes soient remises aux représentants des autres candidats et observateurs.

88. Le paragraphe 3 de l'article 60 est ambigu, mais il semble concerner une situation où la Cour constitutionnelle doit confirmer les résultats. Il est recommandé que le paragraphe 3 de l'article 60 soit clarifié afin d'énoncer spécifiquement dans quelles circonstances les documents exigés par le paragraphe 2 seront soumis à la Cour constitutionnelle.

89. Article 63 (5). Rôle des observateurs. Lorsqu'il est fait mention du rôle des observateurs, le mot utilisé est « assister », comme par exemple dans l'article 63 (5). Cette expression peut prêter à confusion et il conviendrait plutôt d'utiliser « observer ». De façon plus générale, les dispositions concernant les observateurs pourraient être améliorées. Le texte de l'article 63 pourrait être interprété comme limitant l'observation aux bureaux de vote le jour du scrutin. L'article 63 devrait être clarifié de façon à garantir une observation complète de l'ensemble du processus d'élection. En outre, il devrait énoncer clairement que les observateurs ont le droit d'assister à toutes les réunions des commissions électorales, d'obtenir copie de toutes les décisions, procès-verbaux, tableaux, compte rendus et autres documents, et d'observer l'ensemble du processus électoral, y compris ce qui précède et suit le jour du scrutin.

#### *4.11 Le scrutin*

90. Le caractère secret du vote est un principe fondamental. Ce principe a été violé en Moldova du fait : qu'il était possible de voir ce qui était inscrit sur les bulletins au moment où un tampon était apposé au dos de ceux-ci avant qu'ils ne soient déposés dans l'urne ; que rien n'a été fait pour empêcher certaines personnes d'exhiber leur bulletin de vote ; et en raison de la pratique du vote familial.

91. L'article 54 (5) devrait être modifié, afin que le tampon soit apposé avant que le bulletin ne soit remis à l'électeur. Un paragraphe précisant clairement que le bulletin ne doit pas être montré avant d'être placé dans l'urne devrait également être ajouté. Même si le fait de montrer son bulletin peut résulter d'une décision délibérée, on ne peut exclure la possibilité de pressions

exercées sur les électeurs pour qu'ils montrent qu'ils ont fait le bon choix avant de déposer leur bulletin.

92. Le vote familial est largement répandu en Moldova. Le recours aux conditions permettant d'apporter une aide à un électeur prévu à l'article 54 (1), devrait faire l'objet d'une mention comme, par exemple, sur la liste électorale, celle du nom de la personne qui a apporté son aide.

93. Les paragraphes (4) et (6) de l'article 55 prévoient la possibilité d'un scrutin mobile. Des garanties devraient être prévues pour ce type de scrutin<sup>16</sup>.

94. L'article 55 (9) précise que la police peut être appelée par le président du bureau de vote en vue d'établir l'ordre légal. Cette disposition a été interprétée de façon erronée afin de justifier la présence de la police même lorsqu'il n'y avait pas de troubles. L'article devrait préciser clairement qu'en règle générale, la police ne devrait pas être présente dans le bureau de vote et qu'elle devrait être appelée *uniquement* lorsque la situation pourrait autrement dégénérer.

95. Les articles 48 (6) et 162 (3) traitent de la législation en matière de langues. Celle-ci semble offrir la protection nécessaire tant pour le russe que pour le gagaouze pour les documents officiels et, par conséquent, pour ceux concernant les élections, y compris les bulletins de vote. Toutefois, une traduction officielle en russe de la loi sur les élections n'a pas été publiée. Il conviendrait de le faire.

#### 4.12 Le dépouillement

96. L'article 56 décrit le processus de dépouillement dans les bureaux de vote.

97. L'article 56 (2) précise que tous les bulletins de vote inutilisés doivent être annulés avant que l'on procède à l'ouverture des urnes ; cette opération prend du temps. Cet article devrait être modifié de façon à prévoir le comptage et la mise sous scellés des bulletins de vote inutilisés immédiatement après la fin du scrutin et avant l'ouverture des urnes.

98. Au cours des élections en Moldova, la différence entre le nombre d'électeurs ayant reçu des bulletins de vote et celui des votants qui ont pris part aux élections, n'a pas été totalement comprise. Les améliorations suivantes sont recommandées :

99. L'article 56 (5) devrait être placé juste après l'article 56 (2) et ses dispositions devraient être appliquées avant l'ouverture des urnes et non pas seulement avant le début du dépouillement.

100. L'article 58<sup>17</sup> c) (nombre d'électeurs qui se sont vus remettre des bulletins de vote) et d) (nombre d'électeurs qui ont pris part aux élections) devrait être rédigé plus clairement, car ses

---

<sup>16</sup>OSCE, *Directives pour l'examen d'un cadre juridique pour les élections, XII. Procédures de vote, C. Vote mobile*, p. 26.

*Code de bonne conduite en matière électorale, point I.3.2.vi et paragraphe 40.*

<sup>17</sup>Article 58. *Procès-verbal et rapport de la commission électorale du bureau de vote. La commission électorale du bureau de vote rédigera, en deux exemplaires, un procès-verbal précisant :*

- a) le nombre d'électeurs figurant sur les listes électorales ;
- b) le nombre d'électeurs figurant sur les listes complémentaires ;
- c) le nombre d'électeurs qui se sont vus remettre des bulletins de vote ;
- d) le nombre d'électeurs qui ont pris part aux élections ;
- e) le nombre de bulletins de vote déclarés nuls ;

dispositions sont souvent interprétées à tort comme signifiant la même chose. Ceci pourrait être fait par les adjonctions suivantes : au point c) (nombre d'électeurs qui se sont vus remettre des bulletins de vote), « ... conformément aux listes électorales » et au point d) (nombre d'électeurs qui ont pris part aux élections) « ... selon le nombre total de bulletins se trouvant dans les urnes. Un nouvel alinéa j) intitulé « nombre de bulletins remis par les équipes des bureaux de vote mobiles » devrait également être ajouté.

101. Il n'existe pas de règles en cas d'anomalie constatée au niveau des bureaux de vote, lors du dépouillement, aucune disposition n'est prévue. Il conviendrait d'en introduire une dans le cas où le chiffre de d) (nombre d'électeurs qui ont pris part aux élections) est supérieur à celui de c) (nombre d'électeurs qui se sont vus remettre des bulletins de vote ; situation de bourrage d'urne), comme par exemple un recomptage et une mention dans le procès verbal et une autre dans le cas où d) (nombre d'électeurs qui ont pris part aux élections) serait nettement inférieur à c) (nombre d'électeurs qui se sont vus remettre des bulletins de vote) (exemple : recomptage en cas de différence supérieure à 2 %, ce qui est un cas moins grave).

102. Il conviendrait également de vérifier<sup>18</sup> que i) (nombre de bulletins de vote inutilisés et annulés) + g) (nombre total des suffrages exprimés valides) + e) (nombre de bulletins de vote déclarés nuls) est proche de h) (nombre de bulletins de vote reçus par la commission électorale du bureau de vote).

103. L'article 58 (4) devrait être modifié, afin de préciser explicitement qu'une des copies du procès-verbal conservées par le bureau de vote devrait être immédiatement affichée.

#### *4.13 Regroupement et publication des résultats, publication des sondages d'opinion*

104. Les articles 59 et 60 devraient être modifiés de façon à inclure la vérification des résultats des bureaux de vote. Par le passé, des erreurs évidentes n'ont pas été rectifiées avant que les résultats ne soient officiels.

105. L'article 60 devrait également comporter un paragraphe faisant obligation à la Commission électorale centrale de publier les tableaux détaillés des résultats des bureaux de vote au niveau du district (et au niveau national pour les élections de portée nationale).

#### *4.14 Invalidation des élections*

106. L'article 136 prévoit un seuil de participation pour la validation des élections. On peut se demander si un tel seuil doit être prévu pour toutes les élections. Un tel critère pourrait conduire à une impasse, et la réorganisation d'une élection se traduit fréquemment par des taux de participation encore plus faibles.

---

*f) le nombre de suffrages exprimés de façon valide pour chacun des candidats (ou pour chaque réponse aux questions soumises à un référendum) ;*

*g) le nombre total des suffrages exprimés valides ;*

[Point g) introduit par la loi n° 268-XIV du 04/02/1999]

*h) le nombre de bulletins de vote reçus par la commission électorale du bureau de vote ;*

*i) le nombre de bulletins de vote inutilisés et annulés.*

<sup>18</sup>*Id.*

107. D'après l'article 137, il semblerait que l'élection dans son ensemble doive être annulée. Une démarche plus pratique consisterait à annuler seulement les parties de l'élection affectées par l'erreur (au niveau des bureaux de vote)<sup>19</sup>.

#### 4.15 *Sanctions pour infraction au code*

108. Articles 70-71. Il semblerait que les infractions pénales et administratives mentionnées dans ces textes soient présentées plus en détails dans les codes pénal et administratif. Si ce n'est pas le cas, il conviendrait alors que les sanctions soient énoncées clairement.

#### 4.16 *Contestations*

109. La section 1 (articles 65-68) du chapitre 12, semble ne traiter que des recours devant les tribunaux. Toutefois, l'article 65 prévoit également des recours auprès des autorités hiérarchiques supérieures. Il conviendrait de préciser cet aspect.

110. Les articles 65 à 68, qui réglementent le dépôt des plaintes et des recours en matière électorale, ne prévoient pas un processus uniforme d'examen rapide des contestations électorales. Dans la mesure où l'uniformité et la cohérence des décisions sont importantes, il est recommandé que les contestations de décisions ne soient déposées que devant une instance prévue par la loi – soit un tribunal, soit une commission électorale supérieure. La possibilité de contestation devant différentes instances ne peut que conduire à une « tournée des instances » (*forum shopping* en anglais) et des incohérences dans les décisions. Il convient de recommander que ces articles soient modifiés de façon à préciser clairement et de façon compréhensible le processus de contestation hiérarchique qui définit les rôles de chacun des niveaux de commissions électorales et de tribunaux. Il importe que ce processus soit uniforme de façon à éviter une « tournée des instances »<sup>20</sup>. Ce processus devrait également préciser les organes chargés du constat des faits en première instance et ceux ayant pour rôle d'examiner l'affaire en appel.

111. En outre, afin de respecter les normes internationales, ce processus devrait clairement énoncer pour les électeurs, les candidats et les partis politiques :

- Le droit de déposer une plainte pour protéger les droits au suffrage

---

<sup>19</sup>Code de bonne conduite en matière électorale, point II.3.3.e.

<sup>20</sup>Code de bonne conduite en matière électorale point II.3.3.c. La « tournée des instances » est inévitable dans la mesure où les normes juridiques applicables ne sont pas les mêmes dans le cas des tribunaux et celui des commissions électorales supérieures. Les contestations déposées devant un tribunal doivent être étudiées conformément au Code de procédure civile et à la loi sur la juridiction administrative. Cela signifie que certains types d'éléments de preuve ou de témoignages recevables par une commission électorale supérieure pourraient ne pas l'être par un tribunal. Un des exemples venant à l'esprit est celui de l'enregistrement vidéo d'une fraude constatée par une organisation non gouvernementale (ONG) ou un observateur des médias. Une commission électorale supérieure tiendra très probablement compte de la bande vidéo présentée par le plaignant qui conteste l'élection. Par contre, le tribunal qui fonctionne selon des règles techniques strictes, pourrait demander que la personne qui a effectivement enregistré la bande vienne témoigner, afin « d'authentifier » la bande avant que le tribunal ne puisse la prendre en considération. On peut envisager un scénario dans lequel deux candidats auraient été victimes du même comportement frauduleux, mais l'un déposerait plainte devant un tribunal et l'autre devant une commission électorale supérieure, les deux candidats envisageant de présenter des éléments de preuve identiques. Ces éléments étant acceptés par la commission électorale supérieure, mais rejetés par le tribunal, l'un des candidats obtiendrait gain de cause parce qu'il a déposé son recours auprès de la commission, tandis que l'autre serait débouté, parce qu'il s'est adressé au tribunal.

- Le droit de présenter des éléments de preuve à l'appui de la plainte
- Le droit à un examen public de la plainte
- Le droit à un examen équitable de la plainte
- Le droit à ce qu'un tribunal impartial se prononce sur la plainte
- Le droit à une procédure transparente concernant la plainte
- Le droit à une solution effective
- Le droit à une solution rapide
- Le droit de s'adresser à un tribunal d'appel si le recours est rejeté<sup>21</sup>.

112. Il conviendrait également de préciser en quoi les articles 89 et 135, qui définissent les procédures de confirmation de la validité des résultats, influent sur les articles 65 à 68. L'article 89 semble prévoir un processus de confirmation qui pourrait fonctionner parallèlement au processus de contestation prévu aux articles 65 à 68. La même question se pose quant à l'article 135 et les élections locales.

113. Article 61 (3). Devrait être prévue une période minimum de conservation des documents électoraux, comme un an à partir de la date du scrutin, ou un nombre donné de mois à partir de l'expiration du droit de dépôt d'une contestation – et, bien évidemment, une clause précisant que tous les documents doivent être conservés tant qu'une contestation juridique devant les autorités compétentes est en cours.

## **5. Principales recommandations**

114. Nombre des imperfections signalées pendant les élections de 2003 ne peuvent être corrigées par une simple modification de la loi. Il importe que le gouvernement et toutes les parties prenantes aux élections adhèrent aux lois et aux principes de création de conditions d'égalité et d'équité nécessaires à la régularité des élections.

115. L'amélioration la plus importante est de lever tous les doutes quant à l'impartialité de la justice. Des mesures juridiques à l'encontre de candidats ne devraient pas permettre de jeter le doute sur le processus électoral. La communauté internationale devrait fixer ceci.

116. Il existe également un certain nombre de domaines dans lesquels le cadre juridique devrait être amélioré. Parmi les propositions les plus importantes on peut mentionner :

- de meilleurs mécanismes visant à garantir le caractère secret du scrutin, en particulier en évitant la disposition qui prévoit de tamponner les bulletins ou en permettant que cette opération intervienne avant le vote lui-même,
- l'abaissement du seuil de représentation,
- une modification de la composition de la Commission électorale centrale et, notamment, une représentation proportionnelle des partis politiques,
- une modification des critères d'enregistrement des partis politiques,

---

<sup>21</sup>*Voir par exemple les articles 8 et 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; paragraphe 13.9 du Document de Vienne de l'OSCE de 1989, les paragraphes 5.9 à 5.12 du document de Copenhague de l'OSCE de 1990 et les paragraphes 18 à 21 du document de Moscou de l'OSCE de 1991 ; Code de bonne conduite en matière électorale (point II.3.1).*

- une meilleure procédure de vérification des listes électorales ; ainsi, compte tenu de l'ampleur de cette tâche qui n'en est une que parmi d'autres importantes, les autorités sont invitées à engager ce processus préélectoral dès que possible,
- de meilleures garanties dans la loi pour s'assurer que les éléments de chaque étape du dépouillement soient conservés,
- des obligations plus précises concernant la publication des résultats détaillés des bureaux de vote immédiatement, et lors de l'agrégation complète des résultats,
- l'introduction d'un contrôle plus strict des personnes qui inscrivent leur nom sur les listes électorales qualifiées de « complémentaires »,
- l'introduction de mécanismes efficaces permettant aux personnes qui habitent temporairement en dehors de leur lieu permanent de résidence, tels que les soldats et les étudiants, d'exercer leur droit au vote,
- des règles plus détaillées quant à l'utilisation des infrastructures publiques au cours de la campagne,
- une meilleure réglementation de la couverture médiatique des candidats dans les médias électroniques durant la campagne,
- une réduction de la taille des bureaux de vote, afin d'accroître l'efficacité du scrutin et du décompte,
- une limitation de la déchéance des droits politiques aux cas d'incapacité mentale ou de condamnation pénale pour une infraction grave, et dans le respect du principe de proportionnalité,
- l'annulation de la candidature devrait intervenir seulement dans le respect de la présomption d'innocence, du droit à un procès équitable et du principe de proportionnalité.

117. En outre, l'attention est attirée sur les recommandations faites par la Commission de Venise dans son avis précédent (CDL-AD(2003)001).