



Strasbourg, 30 May/mai 2005

CDL-EL(2005)002  
Bil.

**EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW**  
**(VENICE COMMISSION)**

**ELECTORAL TRAINING WORKSHOPS**

**Baku, Azerbaijan, 8-10 July 2004**

**Donezk, Ukraine, 13-14 September 2004**  
**Kherson, Ukraine, 16-17 September 2004**

**Chisinau, Moldova, 10-11 December 2004**

**TABLE OF CONTENTS**

	<u>Pages</u>
ELECTORAL TRAINING WORKSHOP.....	3
Baku, Azerbaijan, 8-10 July 2004.....	3
<b>Programme</b> .....	4
<b>Role of the Constituency and Precinct Election Commissions</b> .....	6
<b>The process for ascertaining and transmitting the results of the election</b> .....	9
<b>Election international standards and role of the elections observers</b> .....	13
ELECTORAL TRAINING WORKSHOPS.....	20
Donezk, Ukraine, 13-14 September 2004.....	20
Kherson, Ukraine, 16-17 September 2004.....	20
<b>Programme</b> .....	21
<b>The role of the central election commission</b> .....	24
<b>Opening of polling station and voting procedures</b> .....	27
<b>Counting of the votes</b> .....	30
ELECTORAL TRAINING WORKSHOP.....	34
Chisinau, Moldova, 10-11 December 2004.....	34
<b>Programme</b> .....	35
<b>Droits et obligations des membres des commissions en période préélectorale</b> .....	37
<b>Droits et obligations des candidats et de leurs représentants/délégués en période préélectorale et le jour du scrutin</b> .....	37
<b>Droits et devoirs des observateurs nationaux et internationaux pendant le jour du scrutin et durant tout le processus électoral</b> .....	42
<b>Le jour de l'élection</b> .....	45
<b>Rapport d'expertise sur les dispositions du Code électoral moldave relatives au dépouillement du scrutin, à la publication des résultats et aux contentieux électoraux</b> .....	50
<b>Appendix, Electoral Training Workshop, Baku, Azerbaijan, 8-10 September 2003</b> .....	60

**ELECTORAL TRAINING WORKSHOP  
Baku, Azerbaijan, 8-10 July 2004**

**Reports by**

**Mr Jean-Stéphane SZIJARTO (Expert, Switzerland)**

**Mr Bernard OWEN (Expert, France)**

**Mr Richard BARRETT (Expert, Ireland)**

**Mrs Gabriella BERNASCONI WALKER (Expert, Switzerland)**

## Programme

### Subjects:

- The role and responsibilities of the ConECs and PECs before the Election Day;
- Election campaign and rights and obligations of the candidates (independent and representing parties);
- The Election Day;
- The results of the elections (counting the ballot papers, transmitting the results, observers, etc).

### Thursday, 8 July 2004

- |               |  |
|---------------|--|
| 09:00 - 09:30 | Opening Ceremony ( <i>CEC – Mr M. Panahov, IFES – Mr Christopher Shields, CoE Representative – Mr Serguei Kouznetsov</i> )   |
| 09:30 - 10:00 | Introduction and Energizer   |
| 10:00 - 10:30 | Summary of the programme   |
| 10:30 - 11:30 | Presentation followed by discussions: <i>The role and responsibilities of the ConECs and PECs before the Election Day and on Election Day (Mr Jean-Stéphane Szijarto, Switzerland)</i>                                 |
| 11:30 - 11:45 | Coffee break   |
| 11:45 - 13:00 | Presentation followed by discussion: <i>Election campaign and rights and obligations of the candidates (independent and representing parties) (Mr Bernard Owen, France)</i>  |
| 13:00 - 14:00 | Lunch  |
| 14:00 - 15:30 | How to organise training: ( <i>IFES Co-ordinator – Mr Servet Maharramov</i> )  |
|               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Design of training programme: assessment of needs, preparation of the training, sharing training and follow up (group work)</li> </ul>  |
| 15:30 - 15:45 | Coffee break   |
| 15:45 - 16:00 | Energizer  |
| 16:00 - 16:30 | Interactive methods ( <i>IFES Co-ordinator – Mr Parviz Musayev</i> )   |
|               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Using Presentation Aids (Flipchart, Overhead, etc.)</li> <li>• Dealing with difficult participants</li> </ul>   |
| 16:30 - 16:45 | Introduction to the working group  |
|               | Participants work in the groups: ( <i>IFES Co-ordinator – Mr Parviz Musayev</i> )  |
|               | <i>(Participants spend 2 hours training programme on the subject they have been assigned. Training programme should include presentations, group work, brainstorming and other interactive methods and evaluation)</i> |
| 17:30 - 18:00 | Review of the Day ( <i>CoE – IFES</i> )  |

**Friday, 9 July 2005**

09:00 - 09:30	Energizer ( <i>IFES Co-ordinator - Mr Parviz Musayev</i> )
09:30 - 13:00	Group work ( <i>Intro by IFES Co-ordinator – Mr Parviz Musayev</i> )
	1 <sup>st</sup> group: The role and responsibilities of the ConECs and PECs before the Election Day and on Election Day;
	2 <sup>nd</sup> group: Election campaign and rights and obligations of the candidates (independent and representing parties);
	3 <sup>rd</sup> group: The results of the elections (counting the ballot papers, transmitting the results, observers, etc.
11:15 - 11:30	Coffee break
13:00 - 14:00	Lunch
14:00 - 15:15	Presentation followed by discussion: <i>The process for ascertaining and transmitting the results of the election (Mr Richard Barrett, Ireland)</i>
15:15 - 15:30	Coffee break
15:30 - 15:45	Energizer ( <i>IFES Co-ordinator – Servet Maharramov</i> )
15:45 - 16:45	Presentation followed by discussion: <i>Election International Standards and Role of the Elections Observers (Mrs Gabriella Bernasconi Walker, Switzerland)</i>
16:45 - 17:30	What is constructive feedback? ( <i>IFES Deputy Director – Mr Piers von Berg</i> )
17:30 - 18:00	Review of the Day ( <i>CoE – IFES</i> )

**Saturday, 10 July 2005**

09:00 - 11:00	Team Presentations I and Critique ( <i>IFES Co-ordinator – Mr Parviz Musayev</i> )
11:00 - 11:15	Coffee break
11:15 - 13:15	Team Presentation II and Critique ( <i>IFES Co-ordinator – Ms Shahla Mahmudova</i> )
13:15 - 14:15	Lunch
14:15 - 16:15	Team Presentation III and Critique ( <i>IFES Country Director – Mr Christopher Shields</i> )
16:15 - 17:00	Review of team presentations- discussions
17:00 - 17:30	Preparation of the training - What did go wrong and what can go wrong (Checklist for successful and flexible facilitation) ( <i>IFES Co-ordinator - Mr Parviz Musayev</i> )
17:30 - 18:00	Evaluation of TOT programme ( <i>CoE – IFES</i> )

## **Role of the Constituency and Precinct Election Commissions**

by Jean-Stéphane SZIJARTO, Consultant

What is the basis of the Republic of Azerbaijan's State Power?

The will of the people of Azerbaijan constitutes the basis of the Republic of Azerbaijan's State Power.

### **Rule**

The will of the people of Azerbaijan constitutes the basis of the Republic of Azerbaijan's State Power.

### **Rule**

The will of the people of Azerbaijan is expressed in **fair and regular elections** based on general, equal and direct suffrage by means of **secret and personal vote** as well as in nationwide opinion poll - referendum based on general, equal and direct suffrage by means of secret and personal vote.

### **Rule**

The Azerbaijan State guarantees free expression of the will of the people of Azerbaijan Republic by protection of principles and norms of universal suffrage.

What do prosperous countries have in common?

Long term prosperous states are based on democracy, be they socialist or liberal.

Why?

Who are the people in ECs'?

- They are normal people.
- They fight for their own prosperity.

Who are the people in ECs'?

- Their short term interest might be to follow a party's injunction, or accept a local politician's bribe.
- Their long term interest is to make sure their country becomes prosperous, because they and their children will benefit from it.
- They should therefore strive for democracy.

### **Values**

- |                  |             |
|------------------|-------------|
| •Love            | •Work       |
| •Honesty         | •Country    |
| •Freedom         | •Respect    |
| •Free expression | •Attention  |
| •Integrity       | •Learning   |
| •Harmony         | •Creativity |
| •Family          | •Honour     |

### **Various relevant articles**

2.6 The persons participating in elections (referendum) shall follow the principles given below:

2.6.7 not to obstruct the voters to express their will freely,  
2.7 Violation of Articles 2.6.2-2.6.5, 2.6.7, 2.6.10, 2.6.11, 2.6.13-2.6.18 of this Code shall impose liabilities under the Criminal Code or the Code of Administrative Offences of the Republic of Azerbaijan.

#### **Various relevant articles**

##### **Article 3. Universal Suffrage**

Irrespective of their race, nationality, religion, language, gender, origin, property status, office position, persuasions, belonging to political parties, trade unions and other public associations, or other status, Azerbaijan Republic's citizens shall have the right to elect, to be elected and to participate in referendum.

#### **Various relevant articles**

17.2 Within the authorities established by this Code, election (referendum) bodies – election (referendum) commissions **shall ensure the preparation and holding of elections (referendum), determination of voting results and election (referendum) outcomes, realization and protection of citizens' suffrage,** and control the observation of the mentioned rights.

17.3 Within the boundaries of the authority established by this Code, the **election (referendum) commissions shall not depend on** State bodies, municipal institutions, political parties, non-government organizations and other public organizations, other legal entities and physical persons with regard to preparation and holding of elections (referendum); and they and their officials are not allowed to intervene in the activity of election (referendum) commissions. Persons intervening in or influencing the work of election (referendum) commissions shall bear administrative or criminal liability, in accordance with the Criminal Code or the Code of Administrative Offences.

#### **Various relevant articles**

17.6 During the organization and holding of elections (referenda), the election (referendum) commissions, their members and other officials should follow the requirements, when undertaking their activities as given below:

1. 17.6.1 ...
2. 17.6.3. should be neutral and impartial towards a candidate, political party, referendum campaign groups and voters;
3. 17.6.4. ...
4. 17.6.5. should not admit a conflict of official and personal interests as an administrator of elections (referenda);
5. 17.6.6. ...
6. 17.6.9. should not take part in an activity (including a private activity) that can lead to a preconceived attitude towards any candidate, political party or referendum campaign group.

#### **Various relevant articles**

19.4 Election commissions shall make decisions within their authority.

22.7 Regardless of their status, the commission members shall bear liability established for officials by the Criminal Code or Code of Administrative Offences of the Republic of Azerbaijan, for violation of requirements of the present Code.

**Various relevant articles**

37.1 The Precinct Election Commission shall perform the following duties during preparation and conduct of referendum, elections of deputies to the Milli Majlis, Presidential elections and elections to municipalities:

- 37.1.1. ...
- 37.1.4. inform the voters about the issues to be discussed by a referendum, about the registered candidates and the list of registered candidates;
- 37.1.5. control compliance with the rules for pre-election and pre-referendum campaigning within the territory of the election precinct;
- ... 37.1.7. organize voting on the voting day at the election precinct;
- 37.1.8. determines the voting results for the election precinct, counts votes and delivers the protocols on voting results to the Constituency Election Commission;
- 37.1.9 examines complaints on violation ...

**Feedback**

- Purpose of feedback should be to help, not to intervene
- It must be Clear, Concise, Factual
- Feedback can be replaced by Feed Forward
- Receiver should say Thank you without other comments. (S)he can take it or not, it is his(her) choice.
- Format must contain:
  - Positive feedback
  - Possible improvements (NOT negatively).



## **The process for ascertaining and transmitting the results of the election**

by Richard Barrett, Bureau Legal Officer, Criminal Assets Bureau

These are the steps which the voting staff have to go through from the close of the voting until the results are announced.

The key concepts here are:

- **Transparency**

It is not just a question of following each rule about telling the participants what is going on. Transparency to the participants, observers and the media must be an overriding consideration. The risks attached to not being open, in terms of public trust in the process and attacks on the results afterwards, are much greater than the trouble of being open. If there is a failure of transparency then doubts will be cast even if in fact the process was perfect.

- **Accuracy**

If there are inaccuracies it will look like fraud even if it is innocent. Accuracy requires training, professionalism and proper rechecking processes.

- **Professionalism**

Training, a pride in a job well done for democracy, and proper rules in advance, e.g. rules for rejecting ballots must be known in advance.

- **Security**

Public must trust that votes cannot be interfered with after the vote. This means following boxes, protecting them during transportation, and ensuring a paper trail for documents related to the vote.

- **Secrecy**

The process has to be fully transparent but the individual voter has to be secret. Where small numbers of ballots are involved this can require mixing ballots from different boxes before turning them over. Article 6 of the Constitution.

- **Accountability**

Levels of responsibility within the counting process must be clear, and there must be access to a court or designated appeal body in the event of dispute.

- **Timeliness**

Delays undermine trust in the system and can cause unrest during a period of political uncertainty.

These are the general principles which should govern our work here and your work on future training, and your work after the election.

The participants in the count process are not only the Central Election Commission (CEC), the Constituency Election Commissions (ConstEC) and the Precinct Election Commissions (PEC), but also the candidates and their agents (each municipal candidate can have up to three agents), the observers, domestic and international, and the media.

The staff involved in the counting process are the temporary custodians of the electorate's will (which the constitution of Azerbaijan describes as the 'source of state power') and they carry a heavy responsibility to count and collate, promptly, smoothly, speedily and accurately. If anything goes wrong it can result in criminal and civil liability, and election complaints and appeals, and prolong the task of the commissions.

What laws are involved?

- The Constitution,
- European and international norms on free and open elections,
- The Election Code and the implementing decree,
- Regulations from the CEC and the recent Guidelines.

From the Constitution we learn that...

### **Election Code**

Election code gives the CEC the task of

- supervising the holding of municipal elections,
- making decisions on the holding of repeat elections, and
- publishing the official results.

It is for the ConstEC's to

- determine the voting results based on information received from PEC's, and
- organise repeat elections if so instructed by the CEC.

It is for the PEC's to count the votes for the precinct, and transmit the results and protocols to the ConstEC.

While the election system (simple majority) appears straight-forward, the election procedure is very complex. There are many paper checks which are designed to be protective but they can also be traps.

### **Transparency**

Article 2.5 means that the count must be public, and under Article 40 that it is filled out by listing the participants, media and observers who can watch the counting. This is now further elaborated in the two instructions from the CEC which give the same rights and duties to national and international observers.

Observers can,

- ✓ watch the determination of the returns,
- ✓ watch the composition of the protocols,
- ✓ watch the actual counting,
- ✓ watch the re-counting if any,
- ✓ watch the process of invalidating ballot papers, and
- ✓ get one authorised copy of protocols without payment.

The instructions also have a list of things which observers cannot do. Note that observers cannot be involved in the count themselves (Article 42) but they can insist on inserting their comments into the protocol. There should be no pens or pencils lying around on the counting table, and the protocol should be filled in by pen, not pencil.

It is good practice of course for the PECs to count and record everything they get, but specifically under Article 99.6 they have to count the ballots they receive from the ConstEC. The PEC should also keep a count on the number of ballots issued and on everything else which must go into the protocol.

Article 100 sets out the items to put into the protocol and while this appears to stop with the quantity of valid votes, Article 237 specifies that for municipal elections the protocols give candidate details and the votes cast for each.

### **Counting**

It would be prudent to fill in as many boxes on the protocol as possible before opening the polling boxes.

The detailed rules for counting are in Article 106;

- Unused ballots have to be cancelled
- Number of voter signatures (must be treated carefully due to the threat to voter anonymity)
- Number of voter cards
- Number of mobile voters
- Start with mobile ballot boxes
- Count envelopes first as a check; very important because of Article 106.2
- Open envelopes and count all valid votes first; then by candidate.
- Put doubtful ones to one side and apply Article 106.3.

The decision on doubtful votes should be made by the PEC collectively, but by vote if necessary by members with decisive voting rights only. The examination should be carried out openly, with candidates' agents and observers and the media watching. The fundamental test must be the voter's intention. If there is more than one ballot in the envelope (element of

family voting?) the best approach would be to allow one ballot but only if all the ballots are identical.

For a ballot paper to be valid it must contain an “x” opposite names in a number equal to or less than the number of members in the municipality. If the ballot has more “x”s than there are members the vote must be considered invalid. Also if there are no “x”s the vote is invalid.

**Article 107.6 provides that the ConstEC can order recount of a PEC’s votes but it is done by the ConstEC. Under Article 108.4 the CEC can order a recount by the ConstEC.**

A good measure of fairness in the voting and counting process is whether the number of votes cast equals the number of ballots in the box. However it does not always work out that way. But when it goes wrong you should understand why e.g. family voting or people bringing ballots away with them. If there is a large discrepancy which cannot be accounted for then you may have a fraud.

### **Publication**

The ConstEC must determine the municipal election results within two days of voting day. The CEC compiles a protocol on the general outcome within 20 days of voting day, and the formal announcement is within 30 days of voting day.

Article 109 says that the CEC publish preliminary voting results within 5 days of election and all protocols within 45 days of election. The PEC protocols are published within 5 days. The Con EC protocols are published after 10 days. The CEC publish everything formally after 6 months.

This elaborate set of dates and obligations is far too complex.

Article 110 says that SIAS results are preliminary only and do not have legal effect. That does not sit too happily with para 10 of the new instruction from the CEC.

In some countries the electronic media set up a service to publish the results, as they become available. This should be encouraged as it gives the public an immediate picture and raises confidence in the figures.

## **Election international standards and role of the elections observers**

by Gabriella Bernasconi Walker, Swiss Expert Pool for Civilian Peace Building, Federal Department of Foreign Affairs, Election Observer for OSCE/ODIHR

### **I. INTERNATIONAL STANDARDS**

### **II. FUNDAMENTAL PRINCIPLES FOR DEMOCRATIC ELECTIONS**

### **III. ELECTION OBSERVATION**

- 1. Observers, why?**
- 2. Who are the observers?**
- 3. Observers accreditation**
- 4. Rights of observers**
- 5. How can observers comply with their mandate?**
- 6. Restriction on election observers**

#### **I - INTERNATIONAL STANDARDS**

What is the international standard in elections?

In several European or other international instruments what is considered as international standards in elections is stated.

The principles for an election process respectful of human rights are clear and well defined.

Free and fair elections are the basis for any democracy.

The Universal Declaration of Human Rights, adopted unanimously by the United Nations General Assembly in 1948, recognises the integral role that transparent and open elections play in ensuring the fundamental and universal right to democratic participatory government. Article 21 reads as follows:

- 1. Everyone has the right to take part in the government of his/her country, directly or through freely chosen representatives.***
- 2. Everyone has the right of equal access to public service in his country.***
- 3. The will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections, which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot or by equivalent free voting procedures.***

The role that periodic, free and genuine elections play in ensuring respect for political rights is also included in the International Covenant on Civil and Political Rights and the European Convention for the Protection of Human Rights.

The Copenhagen Meeting Document (June 1990) of Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE) states that:

*The participating States declare that the will of the people, freely and fairly expressed through periodic and genuine elections, is the basis of the authority and legitimacy of all governments.*

At the Helsinki Summit (1990) of the Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR) the participating States expressed their strong determination:

*To ensure full respect for human rights and fundamental freedoms ; to abide by the rule of law ; to promote principles of democracy and, in this respect, to build, strengthen and protect democratic institutions, as well as promote tolerance throughout society.*

Any regulatory measure or framework should respect the fundamental principle of freedom of expression. This right is protected under Article 10 of the European Convention on Human Rights.

One of the recent documents in the field of electoral legislation and practice was adopted in 2002 by the Venice Commission (The Code of good practice in electoral matters, Doc CDL-AD(2002)023rev). This set of recommendations (which is available to you in Azeri language) was supported by the Committee of Ministers of the Council of Europe who called in its Declaration on the Code of Good practice (CM(2004)83 final, 13 May 2004) on governments, parliaments and other relevant authorities in the Member states:

**“to take account of the Code of Good Practice in Electoral Matters; to have regard to it within their democratic national traditions, when drawing up and implementing electoral legislation and to make sustained efforts to disseminate it more widely in the relevant circles”.**

***RECOMMENDATION: Point 7 of the Joint Recommendation (JR)(VC and OSCE/ODIHR-12-13.03.2004) says that the Azeri Code of Elections is far too complex and contains repetitions. This reduces the transparency of the legislation and works contrary to the right of citizens to have clear knowledge of the law.***

## **II - FUNDAMENTAL PRINCIPLES FOR DEMOCRATIC ELECTIONS**

The will of the people, freely and fairly expressed through periodic elections is the basis of the authority and legitimacy of all governments.

Any state, which considers itself democratic, has to guarantee that elections are :

### **Universal, Equal, Free, Fair, Secret, Accountable and Transparent**

The principles of **universality and equality** are understood to secure access to an effective, impartial and non-discriminatory registration procedure for both voters and candidates alike. Citizens who have reached a qualifying age and meet the criteria for registration should be given the right to vote. Equality means that all votes be given equivalent weight and equal representation is then ensured.

The principle of **freedom** should ensure a citizen's ability to cast his/her ballot free from intimidation and secure in the knowledge that his/her freedom of expression, freedom of association and freedom of assembly will be upheld throughout the entire election process. Free elections means that “no one” should be able to influence a citizen to compel him/her to

participate in elections or electoral procedures, and of course not to be influenced in his/her choice. (However, in a number of European countries, the legislature may impose a duty to participate in elections).

The principle of “free suffrage” is based on the freedom of voters to form an opinion, which requires strict observance of the voting procedure. The Law must punish any violation of these rights and obligations by the state or by individuals.

The principle of **fairness** should ideally assure a level playing field for all participants in the election process, but at minimum it should ensure the voter’s exposure to basic information about all the contestants in the election and the fundamental issues that they represent. Fair elections shall ensure equal legal conditions to all election participants.

The principle of **secrecy** can only be assured if the voter casts the ballot alone, in the privacy of a secure voting booth, and in a manner ensuring that the marked ballot cannot be viewed before it is deposited in the ballot box. The voters’ right to secret voting as one aspect of voter freedom should not be restricted or infringed in any way.

The principle of **accountability** requires that those elected are duly installed in office and recognise their accountability to the electorate.

The principle of **transparency** requires that the entire election process be carried out according to the law, and according to legal ground rules that are established in an inclusive and open manner. A transparent process limits the possibility of election fraud, and thus the vote count should be visible and verifiable from the level of the polling station, to any intermediate levels of the election administration and finally to the national election authority. Transparency is somehow the "transversal" principle across all the other principles.

**RECOMMENDATIONS:** *Several points of the JR express concern for better Transparency in the Code of Election of Azerbaijan:*

*point 9*

*point 10*

*point 12*

*treat the importance of independence of the election commissions, which should not be dominated by pro-government forces. The transparency of the Commission’s activity is essential to establish the legitimacy of the electoral process. This requires a clear and transparent procedure of nomination and appointment of all commissioners.*

*Another point of this JR requests changes to improve the respect of the principles:*

*Point 16 - equality concerning conditions for all candidates in terms of organising rallies*

*Point 17 - right of freedom of expression should be clarified.*

### III - ELECTION OBSERVATION

#### 1. Observers: Why?

Observation is the main measure to ensure the correct procedure, according to the electoral laws and principles, from the beginning to the end of the process.

The presence of observers serves to ensure:

- transparency of the process,
- fight against fraud.

Chapter 7 of the Azerbaijan Code of Election (EC) is devoted to transparency during preparation and conduct of elections. This chapter states who are the observers and what are their rights and duties.

## 2. Who are the observers?

The Election Code of the Azerbaijan Republic clearly says that observers fall under 3 categories:

### **Partisans observers:** (Articles 40.2 and 40.5 EC)

- . Candidates' representatives
- . Political parties representatives.

### **Neutral observers** (Article 44. EC)

National observers:

- . From local NGOs that function in the field of elections international observation
- . Representatives of foreign countries
- . Representatives of international organisations
- . Representatives of NGOs that have a reputation in the field of citizens' rights and freedoms.

### **The representatives of medias** (Article 40.8/43 of EC)

Their observation is functional to their duty to inform the public on the election process.

## 3. Observers accreditation

- a. (Article 40.3/40.16 EC) The partisans observers do not need any other permission than the one released by their party or candidate.

### **RECOMMENDATION**

*Point 25 of the Joint Recommendation explains that even if the Code does not require accreditation for election officials for party or candidates' observers (Article 40.16), during the 15 October 2003 presidential elections, the CEC issued instructions establishing complex registration procedures for such observers as for individual observers). The concrete proposition for changes in practice is under point 41 of JR : CEC Instructions should be consistent with the Code.*

- b. National Observers representing NGOs are chosen by the organisations. The NGOs submit requests for accreditation to the relevant election commission. (Article 40.6 EC).
- c. International observers are appointed by the States or by the international organisations. The international organisations request the accreditation to the CEC.
- d. The media nominates the media representatives. Their accreditation should be requested from the CEC.



All observers receive an identification badge, which must be visible during elections. Observers must introduce themselves to the polling station committee chairperson upon their arrival at the polling station. They must remain impartial and politically neutral while observing.

#### 4. Rights and responsibilities of the observers (Article 42 EC)

Generally the objective of the observation is to ascertain whether the election process is in line with the international standards and with the local laws and commitments.

The observers have the right and the responsibility to observe the entire election process from the beginning to the end, and this means:

- before the election (during the campaign and preparation by the administration)
- during the election day
- after the election day until the electoral tasks are completed.

#### **RECOMMENDATION**

*Point 23. Amongst the propositions for change in the Azeri Code by the Joint Recommendation concerning observation after election states “ Observers should have a role and right of access to electoral commission after polling ...in order to increase the transparency of the commission’s activities, especially the CEC, in the crucial days before the announcement of the final results.*

#### **During election day**

The observers have the right and the responsibility to observe all the operations including the non-public ones (preparation before the precincts opening, counting and transmission of the results).

Their mission is to be present throughout election day inside the precincts prior to the opening, to the transmission of the results.

They will observe whether the election commission is knowledgeable about the procedure. Observers are allowed to complete their observation form. They will then report to their head quarters and with this observation the organisation will make a report.

They will observe:

##### **a. Before the vote:**

Observers arrive at the Precinct before the opening. They have the right and the responsibility to observe:

- Verification of the empty ballot box before polling begins and pre-poll preparations ;
- The count of the ballot papers by the election commission ;
- Task sharing among the members of the precinct election commission (PEC) ;
- Respect of the opening time ;
- Observers should be able to identify who the members of the Commission are and verify that the same political side does not monopolize the tasks. To do that they have to ask the PEC members direct questions and should receive answers. (This is not always the case!)

**b. During all election day**

The observers have the right to observe all the phases of the process:

- Voter identifications;
- Ballot issue;
- Passage behind voting screen;
- Secrecy on voting;
- Casting of ballot in the box;
- Persons present inside the precinct;
- Access to precinct, e.g. overcrowding and size of the location;
- Follow a mobile box.

**c. After the closing:**

The observers will follow the counting and the transfer of the results.

They have to be able to see the :

- box opening;
- counting of ballot papers;
- votes verification;
- control of the papers declared invalid;
- transcription of the results in the protocol;
- any problems encountered;
- respect of the rules of posting the results;
- transmission of the results.

It is important that the observer is active during his presence inside the precinct and around it. He should not remain passive.

5. How can the observers comply with their mandate?

- Thanks to a good vision of the entire process. Their physical position within the Precinct is very important.
- Thanks to the ability to move around (without being disturbed) within the voting place, in order to observe all the voter's movements from entry until exit.
- Thanks to good co-operation from the election commission.

**RECOMMENDATION**      ***Point 6. There must be more co-operation with observers and there should be no instruction from officials that observers have to stand in one place and are not allowed to move around within polling stations***

*(Ex. In one country the president asked observers to take their place about 10 meters from the voting table and prohibited national observers from talking to the international observers.)*

*(Ex. The president of the commission ordered, in an intimidating manner, the observer's interpreter not to translate what was going on.)*

Good co-operation with the commissions is very important for a good observation mission.

6. Restriction on electoral process observers (Articles 42.3 to 42.5):

- Interfering with the proceedings in any way;
- Influencing the voters on their choice;
- Ask voter on how he/she will or did vote;
- Sign a receipt of a ballot paper or mark a ballot paper on behalf of a voter who requests it;
- Obstruct the work of an election commission;
- Conduct election campaign.

Returning to transparency as a central point for a good election process, the observation is an important means to ensure it, in the name of the European Democratic Heritage. Observation is just one of the measures used to fight against fraud and law violations such as the influence on choice, multiple votes and violation of secrecy.

**ELECTORAL TRAINING WORKSHOPS**  
**Donezk, Ukraine, 13-14 September 2004**  
**Kherson, Ukraine, 16-17 September 2004**

**Reports by**

**Mr Bernard OWEN (Expert, France)**  
**Ms Maria RODRIGUEZ-McKEY (Expert, France)**  
**Mr Jean-Stéphane SZIJARTO (Expert, Switzerland)**

## Programme

### Saturday, 11 September 2004

Around 13:00 - 14:00 Arrival at Kiev

### Sunday, 12 September 2004

16:00 Departure from Kiev to Donetsk

## CONFERENCE FOR THE OFFICIALS OF THE REGIONAL ELECTION ADMINISTRATIONS

13-17 SEPTEMBER 2004

### Subjects:

- The role and responsibilities of the election commissions before the Election Day;
- Election campaign and rights and obligations of the candidates;
- The Election Day;
- The results of the elections (counting the ballot papers, transmitting the results, observers, etc).

## CONFERENCE FOR THE OFFICIALS OF THE DONETSK REGIONAL ELECTION ADMINISTRATION

13-14 SEPTEMBER 2004

### Monday, 13 September 2004

09:30 - 10:00	Opening ceremony Introductory speech by a representative of the election administration Introductory speech by the NGO Committee for Voters Introductory speech by the Venice Commission ( <i>Mr G. Martin-Micallef</i> )
10:00 - 10:30	Summary of the programme (Venice Commission – NGO Committee for Voters)
10:30 - 11:00	Presentation followed by discussions: electoral principles in Europe, the Code of good practice in electoral matters ( <i>Venice Commission, Mr G. Martin-Micallef</i> )
11:00 - 11:15	Coffee break
11:15 - 13:00	Presentation followed by discussions: main lines of the Law on elections of the President of Ukraine ( <i>Mrs T. Gladchenko, representative from the NGO Committee for Voters</i> )
13:00 - 14:00	Lunch break

- 14:00 - 15:45 Workshop 1, presentation followed by discussions: The role and responsibilities of the election commissions before the Election Day (**Mr Bernard Owen, France**)
- 15:45 - 16:00 Coffee break
- 16:00 - 17:30 Workshop 2, presentation followed by discussion: Election campaign and rights and obligations of the candidates (**Mr Didier Vinolas, France**)
- 17:30 - 18:00 Review of the day

### **Tuesday, 14 September 2004**

- 09:30 - 11:00 Practical exercises on topics 1 and 2 (simulations of situations; Venice Commission – NGO Committee for Voters)
- 11:00 - 11:15 Coffee break
- 11:15 - 12:45 Workshop 3, *The Election Day* (**Mrs Maria Rodriguez, France**)
- 12:45 - 14:00 Lunch break
- 14 : 00 – 15 : 30 Workshop 4, *The results of the elections (counting the ballot papers, transmitting the results, observers, etc)* (**Mr Jean-Stéphane Szijarto, Switzerland**)
- 15:30 - 15:45 Coffee break
- 15:45 - 17:30 Practical exercises on topics 3 and 4 (simulations of situations; Venice Commission – NGO Committee for Voters)
- 17:30 - 18:00 Review of the day – Conclusive remarks (Venice Commission – NGO Committee for Voters)

## **CONFERENCE FOR THE OFFICIALS OF THE KHERSON REGIONAL ELECTION ADMINISTRATION**

**16-17 SEPTEMBER 2004**

### **Thursday, 16 September 2004**

- 09:30 - 10:00 Opening ceremony  
Introductory speech by a representative of the election administration  
Introductory speech by the NGO Committee for Voters  
Introductory speech by the Venice Commission (**Mr G. Martin-Micallef**)
- 10:00 - 10:30 Summary of the programme (Venice Commission – NGO Committee for Voters)
- 10:30 - 11:00 Presentation followed by discussions: electoral principles in Europe, the Code of good practice in electoral matters (**Venice Commission, Mr G. Martin-Micallef**)
- 11:00 - 11:15 Coffee break
- 11:15 - 13:00 Presentation followed by discussions: main lines of the Law on elections of the President of Ukraine (**Mrs T. Gladchenko, representative from the NGO Committee for Voters**)
- 13:00 - 14:00 Lunch break

- 14:00 - 15:45 Workshop 1, presentation followed by discussions: The role and responsibilities of the election commissions before the Election Day (**Mr Bernard Owen, France**)
- 15:45 - 16:00 Coffee break
- 16:00 - 17:30 Workshop 2, presentation followed by discussion: *Election campaign and rights and obligations of the candidates* (**Mr Didier Vinolas, France**)
- 17:30 - 18:00 Review of the day

**Friday, 17 September 2004**

- 09:30 - 11:00 Practical exercises on topics 1 and 2 (simulations of situations; Venice Commission – NGO Committee for Voters)
- 11:00 - 11:15 Coffee break
- 11:15 - 12:45 Workshop 3, *The Election Day* (**Mrs Maria Rodriguez, France**)
- 12:45 - 14:00 Lunch break
- 14:00 - 15:30 Workshop 4, *The results of the elections (counting the ballot papers, transmitting the results, observers, etc)* (**Mr Jean-Stéphane Szijarto, Switzerland**)
- 15:30 - 15:45 Coffee break
- 15:45 - 17:30 Practical exercises on topics 3 and 4 (simulations of situations; Venice Commission – NGO Committee for Voters)
- 17:30 - 18:00 Review of the day – Conclusive remarks (Venice Commission – NGO Committee for Voters)

## **The role of the central election commission**

by Bernard Owen, Secretary General of the Centre of Comparative Studies of Elections

My presentations are not read but oral, based on a plan. The work meant that I had to read entirely the law on the Central Election Commission (7 pages of notes) and the electoral law (8 pages of notes).

Only a recording of either session (Donetsk or Kherson) would give an idea of the work that has been done.

There are 2 electoral laws – very detailed.

### **Electoral commissions** :

- Laws have to be applied
- Laws have to be interpreted
- Laws have “side effects”

**Interpreted** : Article 17 – CEC suggestion to improve laws  
 Article 29 – CEC can appeal to Constitutional court  
 Article 35 – CEC regional representation : 133 constituencies

**Public Opinion** will look at commissions

Must have authority → FOLLOW UP TIMETABLE  
 Must have efficiency →

**How do commissions decide** ? (Consensus – qualified vote) : Laws can be more detailed on this issue.

- Article 12 – open vote of the commission membership
- Article 9 – secret vote for election of chair

***Unanswered question: What happens if not all present?***

- 2/3 to refuse admittance to commission
- Decisions can be appealed to Supreme Court
- From January 2005 to high Administrative Court
- No mention of judicial or legal approval: article 18 - declare officially the results. (Counter examples : Georgia and Azerbaijan)

### **Composition of commissions**

#### **CEC**

- – 15 members, term of 7 years, 25 years, 5 years UKRAINE
- President proposes names to RADA who appoints
- Appointment when conclusion of respective profile
- Committee of RADA is at hand



- Chair – 2 deputies – 1 secretary – elected (plus 3 members who have higher qualifications).

#### **Territorial Commission (Article 23)**

- Formed by CEC – 80 days prior to election – 18 years
- 1 chair – 1 deputy – no less than 10 members
- Candidates : not more than 2 per party filed to CEC 85 days prior to election
- Article 23: All representatives proposed shall be included. If less than 10 ?
- Article 24: Polling station – 35 days prior proposed 45 days. No less than 12 members (if less than 5, chair, deputy –2 –4 members)
- Article 8: all candidates included in commission.

#### **Voter registration**

- Two types: either voluntary or administrative.
- In Ukraine, Article 26: control compilation of voter's list.
- Article 31, Voters' list: local administrative bodies compile general voters list. July 1<sup>st</sup> ordinary election of President
- Local Administration Bodies: the Interior, justice, tax offices give information to heads of village, settlement, city.
- 35 days prior : 1 copy to territorial (divided into polling stations)
- Article 32 : territorial commissions : 31 polling stations – absentee certificates.
- Registration (proposal):
  - 3 months
  - preliminary list
  - publication
  - final list
  - 3 people: mayor local commission, judge, departmental authority.

*International comparison: Minister of the Interior and Home Office.*

#### **Are the Media like polls: do they have an effect on the way people vote?**

State Radio and TV:

- Similar time – drawn by lots.
- News: side effects of being in power (ex: opens new schools, new bridges, kissing children)

Private Radio and TV:

- Equal price for publicity (example: Rustavi 2)

Press:

- Equal publicity price
- Engaged politically.

How to control

- Special committee (costs money)
- 1 or 2 members of the CEC (national level)
- Media tries to influence. People know that the vote is secret, ex: in 1993 Russia: Agrarians party obtained all the signatures to register, nevertheless they did poorly in terms of votes)
- Press, TV, internet: much stronger criticism

**Long term observation**

How they control – 1 person; 5 people, who classifies? Votes for / votes against.

Victor Alexis Pestoff – Scandinavia, especially Sweden. The press since 1900 has been liberal, conservative. But the socialists who had nearly no coverage have been leading the country since 1920s. Why? The socialists took over the trade unions from the liberals. A huge amount of internal union papers. Still holds, although TV has taken a large place in information of voters.

## Opening of polling station and voting procedures

by Maria Rodriguez-McKey, Electoral Consultant

I talked about what I considered to be important elements during the opening of the polling station and the voting procedures on election day. One of the most important but counterproductive elements in the law was the provision for a “control coupon”. This “control coupon” appears both in the voting procedures and as one of the parameters to be considered in the protocol.

The opening of the polling station and voting procedures are characterized by:

- Precision on non-essential elements (for example, the square meter precision provided by the articles on the voting premises, on the number of booths and on the number of ballot boxes.
- Omission of important elements (for example, no provision for a ballot envelope or the possibility of calling the police in case of problems)

### Opening of Polling Station

- **Voting premises:** Article 74(2) explains how many square meters different types of polling stations must have. There are three categories of polling stations according to the size of the election precinct: small, medium and large.
  1. small election precincts (up to 500 voters): polling station must be 50 square meters.
  2. medium election precincts (from 500 up to 1,500 voters): no less than 75 square meters.
  3. large election precincts (more than 1,500 voters): no less than 90 square meters.

### *Is this precision necessary?*

Most election laws provide for “adequate” polling stations. The same type of precision is found in Articles 74(3) and 74(4) for voting booths (again: small, medium or large election precincts) and ballot boxes.

Before we get into the voting procedures, let me mention briefly the rights and obligations of party representatives and official observers on the day of election. The role of party representatives or delegates is crucial: they have a stake in the electoral competition. It is in each party’s interest that there be no fraud committed against its own interest and as few irregularities as possible.

The candidate has the right to have one authorized representative to the CEC where he has an advisory vote [Article 66(1)]. The official party or candidate observer can address complaints about violations of the law [Article 69(5) + (6)] whereas the observer from a foreign country or international organization may only “*express his or her suggestions regarding the administration of the election...taking into account international experience*”. Even though the article uses the word “suggestion” it goes too far. It is preferable that the individual observer refrains from suggesting anything. The same article in paragraph 8 prohibits the observer from “*interfering unlawfully*”. Where does a “suggestion” end and “interference” begin? It is a question of interpretation. Example: the request made by the national observation organization

TRANSPARENCIA during the 2000 presidential elections in Peru that the head of the technical branch of the CEC resign.

What is preferable is that should the observer notice something different or unusual or a violation of the law, he or she should make a note of it in the questionnaire and inform his or her organisation, which will integrate the information into the larger picture. If it is something that has not been observed, he or she should verify the so-called fact reported to him or her. Observation is an individual **and** collective work.

To conclude, I will add that even though the law differentiates between international observers and party representatives, Article 68 states that both observers, party and international, will have their powers terminated for “gross or continuous violation” of the Constitution or the laws of Ukraine.

### **Voting procedures (Article 76)**

1. Polling station commission members give ballot to voter upon presentation of i.d. document (list of possible documents in Article 2 of election law).
2. Voter signs in control coupon of ballot and in voter list. The voter signing the control coupon may be counterproductive.
3. Polling station commission member who issues ballot writes his surname, initials and signature on election ballot and on control coupon.
4. Voter personally marks ballot inside booth. No mention of ballot envelope to ensure secrecy. Note: the ballot is put in a transparent ballot box.
  - The possibility of calling the police in case of necessity. Decision should be made by the Chairman or his replacement. It is a decision to be made quickly as it is used only in cases of necessity.

Even though the voting procedure in Ukraine is lacking in a few elements I talked about the cumbersome voting procedure in Georgia as an example not to follow. It provides too much stamping and double-checking by different polling station members. This cumbersome procedure is based on mistrust and control. In practical terms cumbersome procedures create long waiting lines and no transparency.

As far as the actual **ballot**, Article 71(4) states that it should contain, among other information, the “*year of birth, place of residence, place of work (occupation)*”. Again, is the age of the candidate an important piece of information for the voter? The ballot is not big so by putting this information in addition to the essentials such as name of candidate and party affiliation will it not confuse the voter?

The same article, but paragraph (6) provides that the ballot should have a control coupon. We have already seen this type of ballot in the 1996 Armenian election law. It is a ballot that is divided by a dotted line. One part is the ballot itself, the other is the coupon. This coupon is to be detached along the dotted line and counted in the polling station when the counting of ballots as the coupon is one of the elements in the polling station protocol.

A similar problem happened in Armenia during the 1998 Presidential elections. As I said before, the 1996 election law of that country provided coupons that had to be counted. The added difficulty in Armenia was that the coupons did not have to be counted at the polling station level, like the ballots, but at the regional level. The coupons had to be counted by different people than the ballots thus creating a strong possibility that the results of one of the

count would be different than the other. The opposition will cry fraud and the voter will feel mistrust because he does not understand.

The reason is simple: the coupon does not have the same value as the ballot, particularly in the psychology of the counter (the coupon does not have the choice of the voter!) nor for the voter. In Armenia the voter did not always know what to do with the control coupon (throw away the coupon; put it in with the ballot...). The counters used unorthodox ways of counting the coupons. Mind you, in addition to the little psychological value of the coupon, it was late at night, they were probably tired, so they would pile up 10 coupons to a certain height (say 1 cm) and declare it was ten coupons. Thereafter they were able to tell what one centimetre looked like by just looking at them and they would just add the piles.

In Ukraine the counting is done at the polling station level. Nevertheless, human beings being what they are it is most probable that our Ukrainian counters will use similar methods to their Armenian counterparts. And don't for a minute think that "we" Ukrainians are different...

In addition to the voter and the election administration, the counting of the "control coupons" should be of interest to our observers: the counting of ballots is one lengthy procedure that they will have to observe, but in Ukraine they will have to observe another procedure, totally unnecessary to obtain a clear protocol. (This part is for Donetsk where there were more NGO's than commission members).

It is not only unnecessary in terms of obtaining the essential information in a protocol, it burdens a procedure, thus creating potential misuse, abuse and, from the perspective of the electorate or the official observer, it muddles numbers instead of clarifying them.

As the name implies, is the control coupon supposed to "control" or "make sure" that a voting and a counting procedure is done efficiently? As you have seen from the example, it creates more problems than it solves. It is a procedure based on mistrust allegedly put in the law to prevent fraud. The intentions may be good but as they say, the road to hell is paved with good intentions.

## **Counting of the votes**

by Jean-Stéphane Szijarto, Electoral Consultant

What do prosperous countries have in common?

Long term prosperous states are based on democracy, be they socialist or liberal, why?

Who are the people in ECs'?

- They are normal people
- They fight for their own prosperity

Who are the people in ECs'?

- Their short term interest might be to follow a party's injunction, or accept a local politician's bribe.
- Their long term interest is to make sure their country becomes prosperous, because they and **their children will benefit from it**.
- They should therefore strive for democracy.

### **Questions**

- What is counting?
- How should counting be organised?
- How to make counting transparent?
- What can/should observers do during and after counting?

### **Letter**

Observers are entitled to be present during the counting of the votes and the determination of results (7.4)

### **Spirit**

- They should be allowed to really see what is happening (see the ballots)
- They can do their own counting
- They can report the results

### **Letter/Spirit**

The count of the votes of voters in the election precinct shall be conducted openly and jointly by the members of the polling station election commission...

### **Letter**

78.3 If necessary, the polling station election commission shall consider issues envisaged by part eight of Article 28 of this Law at the beginning of the session.

28.8 Upon a request from three of its members, as well as upon a decision of a higher-level election commission, the election commission shall be obliged at its session to consider issues.

### **Spirit**

- What is the definition of "necessary"?
- Is it forbidden to do it anyway?

**Letter/Spirit**

78.6 The polling station election commission shall determine the number of voters in the election precinct according to the list of voters. This number shall be announced and entered into the protocols...

**Letter/Spirit**

11. If the number of control coupons indicated in part nine of this article does not correspond to the number of voters in the list of voters who received election ballots, an act, indicating the reason for the discrepancy established by a decision of the polling station election commission, shall be completed and signed by the members of polling station election commission present. Candidates, their proxies and official observers present, shall be entitled to sign this act.

**Letter/Spirit**

18. When an undamaged ballot box is opened, its contents shall be dropped to a table around which the members of the polling station election commission shall be placed, and at this point the presence in the ballot box of the control sheet (for a mobile ballot box – the control sheets) shall be checked.

**Letter/Spirit**

25. Election ballots shall be distributed to places marked with separate places that on both sides contain the surnames and initials of the candidates, the inscriptions “void” and “against all”. When distributing the election ballots, the assigned member of the election commission shall show each election ballot to all members of the commission while stating aloud the will of the voter. If there are any doubts as to the content of the election ballot, the election commission shall decide the issue by taking a vote. During this vote, each member of the commission has the right to examine the election ballot personally. The work with other ballots shall be stopped during the examining of the election ballot.

**Article 78.26**

- 26. The following election ballots shall be deemed void: ...
- 8 reasons

**Article 78.26**

- 1. on which the seal of this election commission is absent;
- 2. if the numbers of a territorial district or an election precinct indicated on them do not correspond to the number of the territorial district or the election precinct, where the vote count is carried out;
- 3. on which the name and (or) the signature of the member of the election commission who issued it is not indicated, or they contain a signature of a person who is not a member of the election commission
- in this election precinct;
- 4. if the circumstances specified in part eight of Article 72 of this Law have taken place;
- 7. if the control coupon is not torn off;

**Letter/Spirit**

27. If there are any doubts about the validity of an election ballot, the election commission will decide on the issue by taking a vote. During this vote, each member of the commission shall have the right to examine the election ballot personally. The count of other election ballots will be stopped during the examination of the election ballot.

**Article 80**

- 3 BAD reasons to invalidate
- 1. A polling station election commission may declare the vote in the election precinct invalid ... if the following circumstances exist:
  - 1. if the amount of cases of illegal voting (if a person cast the election ballot in the ballot box on behalf of another voter, except for the cases envisaged by part seven of Article 76 of this Law; voting by persons who have no right to vote; voting by persons who are not included in the list of voters in the election precinct or who are included in the list without legal ground; voting more than once by the same person) exceeds ten per cent of the number of voters who took part in the vote in the election precinct;
  - 2. if ballots in the ballot boxes are discovered in an amount that by more than ten per cent exceeds the number of voters who took part in the vote in the election precinct;
  - 3. if the ballot box (boxes) are destroyed or damaged in a way that makes it impossible to determine the content of the election ballots, and the amount of these ballots by more than ten per cent exceeds the number of voters who took part in the vote in the election precinct.

**Article 82**

The Procedure for Receiving and Considering Documents of the Polling Station Election Commissions by the Territorial Election Commission

- Recount???

**Articles 83 and 84:** too complicated...

- 1. the number of election ballots produced;
- 2. the number of election ballots received by the territorial election commissions;
- 3. the number of election ballots received by the polling station election commissions;
- 4. the number of voters included in the lists of voters in the election precincts;
- 5. the number of unused election ballots;
- 6. the number of voters who received election ballots;
- 7. the number of voters who participated in the vote;
- 8. the number of election ballots deemed void;
- 9. the number of votes of voters cast for each candidate to the post of President of Ukraine;
- 10. the percentage of votes of voters cast for each candidate to the post of President of Ukraine in proportion to the number of voters who participated in the vote;
- 11. the number of voters who did not support any candidate to the post of President of Ukraine;
- 12. the percentage of votes of voters who did not support any candidate to the post of President of Ukraine in proportion to the number of voters who participated in the vote.

**Articles 83 and 84**

- The surname and initials of the candidate, who according to this Law was elected as President of Ukraine, shall be specified in the protocol of the Central Election Commission on the results of the vote on the day of the elections of the President of Ukraine.



- 87.3: 3. The Central Election Commission shall issue the newly elected President of Ukraine with the certificate of the President of Ukraine after the oath has been taken.

**ELECTORAL TRAINING WORKSHOP  
Chisinau, Moldova, 10-11 December 2004**

**Reports by**

**Mr Didier VINOLAS (Expert, France)  
Mrs Chantal LOBATO (Expert, France)  
Mr Jean-Stéphane SZIJARTO (Expert, Switzerland)  
Mr Michel LAFLANDRE (Expert, France)**

## Programme

### Subjects:

- Pre-electoral period; rights and obligations of candidates and representatives/delegates of candidates during pre-electoral period and during voting day; rights and obligations of electoral commissions' members (*Mr Didier Vinolas, France*)
- Rights and obligations of domestic and international observers during the election day and the whole electoral process (*Ms Chantal Lobato, France*)
- Election day, operations of votes, rights and obligations of members of polling stations (*Mr Jean-Stéphane Szijarto, Switzerland*)
- Counting and publication of results; electoral disputes (*Mr Michel Laflandre, France*)

### Thursday 9 December 2004

Approximately 16:30                      Arrival at Chisinau

### Friday 10 December 2004

09:00 - 09:30	Registration of participants
09:30 - 10:00	Opening ceremony Introductory speech by a representative of the Central Electoral Commission ( <i>Mr Ivan Cucu, Vice-Chairman of the Central Electoral Commission</i> ) Introductory speech by the Venice Commission ( <i>Mr Gaël Martin-Micallef</i> )
10:00 - 10:30	Summary of the programme ( <i>CEC – Venice Commission</i> )
10:30 - 11:00	Presentation: electoral principles in Europe, the Code of Good Practice in Electoral Matters ( <i>Mr Gaël Martin-Micallef, Venice Commission</i> )
11:00 - 11:15	Coffee break
11:15 - 13:00	Presentation: main lines of the Elections Code of the Republic of Moldova ( <i>Mr Valentin Vizant, Secretary of the Central Electoral Commission</i> ); followed by discussions on electoral principles and on the Elections Code
13:00 - 14:00	Lunch
14:00 - 15:45	<u>Workshop 1</u> , presentation followed by discussions: <i>Pre-electoral period; rights and obligations of candidates and representatives/delegates of candidates during pre-electoral period and during voting day; rights and obligations of electoral commissions' members (Mr Didier Vinolas, France)</i>
15:45 - 16:00	Coffee break
16:00 - 17:30	<u>Workshop 2</u> , presentation followed by discussion: <i>Rights and obligations of domestic and international observers during the election day and the whole electoral process (Ms Chantal Lobato, France)</i>
17:30 - 18:00	Review of the first day

**Saturday 11 December 2004**

- 09:00 - 10:30 Practical exercises on topics 1 and 2 (simulations of situations; CEC – Venice Commission)
- 10:30 - 10:45 Coffee break
- 10:45 - 12:15 Workshop 3, presentation followed by discussion: *Election day, operations of votes, rights and obligations of members of polling stations (Mr Jean-Stéphane Szijarto, Switzerland)*
- 12:15 - 13:30 Lunch
- 13:30 - 15:00 Workshop 4, presentation followed by discussion: *Counting and publication of results; electoral disputes (Mr Michel Laflandre, France)*
- 15:00 - 15:15 Coffee break
- 15:15 - 17:00 Practical exercises on topics 3 and 4 (simulations of situations; **CEC – Venice Commission**)
- 17:00 - 17:30 Review of the second day – Conclusive remarks (**CEC – Venice Commission**).

## **Droits et obligations des membres des commissions en période préélectorale** **Droits et obligations des candidats et de leurs représentants/délégués en** **période préélectorale et le jour du scrutin**

par Didier Vinolas, Sous-directeur des études et des logiciels, Ministère de l'Intérieur

### **Introduction**

L'examen du rôle des institutions chargées des opérations de vote (commission, conseils et comités) et des candidats, ou leurs représentants, dans le processus électoral, tel qu'il est prévu par le Code électoral de la République de Moldova du 21 novembre 1997, mérite d'être mis en perspective avec certains caractères que doit présenter toute élection, selon les standards démocratiques.

On en rappellera trois :

#### 1. L'opération électorale doit être simple

L'offre politique doit être clairement proposée aux citoyens et l'expression de leurs préférences doit être aisément et sûrement organisée.

Au regard d'autres droits électoraux caucasiens, les dispositions légales moldaves paraissent aller dans ce sens. Le volume, limité, du Code, qui fixe des principes, sans chercher à régir dans le détail, en la complexifiant, la matière en est le premier indice. On peut se référer à cet égard au « parcours » de l'électeur, dans le bureau de vote, laissé à l'appréciation du président, à la différence du droit de nombreux pays limitrophes (article 52.2).

#### 2. La volonté de l'électeur doit être prise en compte, sans ambiguïté ni piège

Le Code électoral donne des indices de la volonté du législateur de respecter ce grand principe.

Ainsi, l'apposition du timbre dans le cercle recueillant l'expression du suffrage, sur le bulletin de vote, est-elle expressément prévue de manière souple, dès lors que la volonté de l'électeur ne soulève aucun doute, marquant, ici encore, un souci démocratique que l'on ne trouve pas dans tous les droits régionaux, pour les opérations de dépouillement (article 57.2).

On comprendra, que le propos, ici, ne sera pas d'aborder le processus électoral sous l'angle du candidat dont le but serait « le pouvoir », c'est-à-dire les moyens de le prendre ou de s'y maintenir, mais bien de se placer du point de vue de l'électeur.

Lorsque, à l'issue de la campagne électorale, où chaque option politique a pu être librement proposée (médiat ; propagande ; réunions ...), l'électeur, face à lui-même, dans le secret de l'isoloir, et au titre d'une élection, désormais libre, confie une partie de son pouvoir de gérer sa propre vie de citoyen à l'un de ses pairs, qui, à l'avenir, l'engagera par ses décisions. Il entend ainsi que sa voix soit respectée, sauf à procéder à un simulacre de vote.

A défaut, lorsque l'aspiration démocratique est en trop grand décalage avec le pouvoir en place, il se pourra que le peuple souverain exerce son contre-pouvoir dans la rue, à un moment ou un autre.

L'histoire politique de la France montre que de tels moments de révolte ou de révolution (même s'ils n'étaient pas connectés immédiatement à des processus électoraux) ont émaillé la lente élaboration de la conscience politique du peuple français pour aboutir à une délégation pacifiée de la chose publique à quelques uns. Le propos introductif du président de la commission électorale centrale, lors de l'ouverture de nos travaux, a montré avec justesse combien l'émergence de la conscience politique moldave constitue un processus qui demeure à construire.

### 3. Les résultats doivent être incontestables

C'est un problème crucial.

L'acte fondateur, cyclique et renouvelé, qui délègue le pouvoir à un bloc politique, pour une durée déterminée (en l'espèce, les législatives : 4 ans), ne doit pas être remis en cause. Il doit présenter un caractère incontestable.

C'est sous ce dernier signe que je vous propose d'examiner en quoi les institutions responsables de l'élection (commission électorale centrale ; conseils de districts et comités de bureau de vote) et les candidats ou leurs représentants doivent être les coproducteurs d'un processus démocratique utile.

## **I – LES COMMISSIONS PENDANT LA CAMPAGNE ELECTORALE**

Il ne s'agit pas, ici, d'en détailler l'ensemble des droits et obligations, notamment dans la mise en œuvre de l'organisation matérielle et financière du scrutin, ni de s'attarder sur le rôle formel de supervision générale du respect des formes prescrites, mais d'apprécier ceux de ses pouvoirs qui concourent (ou non) à un scrutin sincère et fiable.

### A. Commission électorale centrale

#### 1. Tâches générales – article 22 – La Commission :

Article 22.d : élabore une liste d'employés susceptibles d'être membres des conseils et comités (dans quel but? il ne saurait s'agir de « noyauter » les commissions subordonnées) ;

Article 22.g : analyse la structure des circonscriptions électorales (« districts électoraux ») à partir des districts administratifs existant (quelle est la pratique? neutre ou politique?) ;

Article 22.i : prépare les programmes d'information pour les électeurs ;

Article 22.n : consulte les associations locales d'activité civique (qui est concerné? quelle est la réalité?) ;

Article 22.o : organise la formation des membres des conseils et comités et des représentants des partis et candidats, (en relation avec ces instances ; article 28.b) ;

Article 22.p : analyse les fraudes électorales et en prévient le renouvellement, et charge les autorités locales de remédier à celles constatées, dans le respect de la loi ;

Article 22.q : met à jour, annuellement, les listes électorales, à partir des données du département des statistiques et de sociologie.

2. Tâches spécifiques - Période électorale – La Commission :

Article 26.1.f : détermine le modèle des bulletins et les listes électorales (+ article 48.1) ;

Article 26.2 : elle exerce ses pouvoirs, même si les représentants à voix consultative (des candidats) ne sont pas présents.

B. Les Conseils de district

Article 27.b : dans les 4 jours de sa constitution, chaque conseil informe le public de son adresse et des moyens de rentrer en contact ;

Article 28.e : il contrôle l'élaboration et la vérification des listes électorales ;

Article 29.7 : il crée les bureaux de vote (de 30 à 3000 votants) sur proposition des maires. Il les numérote et communique au public leur découpage (« aire ») ainsi que l'adresse des comités de bureau créés par lui, 20 jours, au moins, avant l'élection, à partir de listes de membres proposés par les conseils municipaux (*local councils*) dont sont exclus les conseillers municipaux eux-mêmes et les membres des partis (article 29.15). Question : quelle est la valeur relative de cette incompatibilité ?

C. Les comités de bureau de vote

Article 29.12 : le comité indique au public comment entrer en contact avec lui, avant l'élection.

Leur fonction est majeure dans le processus de crédibilité et de légitimité incontestable de l'élection.

- ils jouent un rôle central dans la reconnaissance du droit de vote à l'électeur, ce qui suppose de respecter le droit de celui dont les prétentions sont légitimes et d'être rigoureux à l'encontre de tout autre. Il s'agit, ici, de la tenue des listes électorales et des dérives que leur multiplicité peut entraîner :
  - les listes « de droit commun (*basic list*) : les comités les mettent à jour avec les autorités locales (article 30.a), examinent les réclamations et procèdent aux rectifications nécessaires (article 30.b) ;
  - les listes additionnelles (article 30.c) : les comités les créent, d'une part, pour les électeurs qui ne seront pas « à leur résidence le jour du vote » et à qui ils délivrent, préalablement, des certificats de vote (article 30.b) : (*certificates for eligible*), d'autre part, pour les électeurs qui « pour différentes raisons, n'étaient pas présents sur les listes de base » (article 30.c) : comme dans de nombreux droits électoraux caucasiens, ces dispositions portent en germe, les conditions structurelles de la fraude ;
- ils organisent le scrutin, concrètement (urnes, isolements ...), (y compris le maintien de l'ordre) et dans la communication envers les citoyens (article 30.d) ;

- ils examinent les réclamations concernant l'organisation des élections, et mentionnent leurs décisions dans les rapports prévus (article 30.f).

## **II – LES CANDIDATS OU LEURS REPRESENTANTS, PENDANT LA CAMPAGNE ET LE JOUR DU SCRUTIN**

### **A. Durant la campagne**

#### **1. Statut (article 45) des représentants**

Choisis indépendamment par les candidats, les représentants sont agréés, s'agissant d'élections législatives, par la CEC. Ils peuvent prendre un congé sans solde pour accomplir leur mission : aider les candidats, durant leur campagne, assurer leur propagande et les représenter devant les autorités publiques, les électeurs, les conseils et comités électoraux.

#### **2. Droits des candidats**

- a. le principe général est celui de l'égalité de traitement (Article 46) dans l'attribution des moyens financiers, l'accès aux médias (y compris radio et télévision), l'usage de moyens techniques et la gratuité de déplacement sur l'ensemble du territoire, pour mener sa campagne (le texte précise, en outre, que le candidat ne peut être muté à son insu, sur son lieu de travail ...).
- b. la confrontation des idées politiques. Elle correspond à une très grande (apparente ?) liberté d'expression, accordée aux candidats avec des « discussions ouvertes sur tous les aspects, politiques, professionnels ou personnels » et la possibilité de propagande pour ou contre les candidats, lors de réunions, dont celles avec les électeurs (article 47.10), au moyen de tout média, mais sans violer l'ordre public et les règles éthiques (article 47.1). La presse audio-visuelle doit, si elle est publique (et gratuite), et peut, si elle est privée, organiser des débats entre candidats, en veillant à assurer une égalité de temps de parole, sans dépasser la durée maximale fixée (2 heures chacun pendant la campagne) article 47 ; 2<sup>ème</sup>, 3<sup>ème</sup> et 6<sup>ème</sup>).
- c. le droit de regard sur la confection matérielle des bulletins de vote. L'article 49.1 reconnaît aux représentants des candidats le droit d'assister à la fabrication matérielle des bulletins de vote et, donc, d'en contrôler la régularité, afin d'éviter toute discrimination de présentation des candidats, contraire aux dispositions du Code électoral moldave. Cette faculté singularise la loi moldave par rapport à d'autres droits régionaux. Elle correspond à la pratique française, de manière inversée. En France, en effet, le principe est celui de l'impression des bulletins sous la responsabilité juridique des candidats, et le contrôle juridictionnel de commissions, présidées par des magistrats judiciaires, qui en apprécient la conformité aux textes légaux (couleurs employées ; dimensions ; formules autorisées, ou non).

Question pratique : Que signifie l'impression de bulletins « en quantité proportionnelle au nombre d'électeurs ». Qui la fixe, et comment (1% ? 3 % ? 5% ? ...) ? Il existe, dans les ex-républiques soviétiques proches, des systèmes où la quantité de bulletins imprimés doit, au contraire, correspondre, nombre pour nombre, à celui des électeurs. C'est dire si le souci du législateur d'enserrer le scrutin et son dépouillement dans un dispositif de transparence, ne peut être jugé à l'aulne d'une rigueur ou d'une permissivité apparente.



## B. Le jour du scrutin

Les conditions d'un « diagnostic partagé » sur la crédibilité du scrutin, c'est-à-dire l'absence de commission d'actes frauduleux entachant le vote, sont mises en place, par la loi.

1. Si le président du comité suspend le scrutin dans les cas prévus (article 51.1 : troubles à l'ordre public, calamité naturelle ou « toute autre cause inattendue » [qui resterait à préciser ...]), les représentants des candidats ne peuvent être forcés à quitter les lieux.
2. La loi (article 53.4) reconnaît aux représentants des candidats le droit de requérir du président qu'il note leurs objections et commentaires sur le déroulement de la procédure du vote, dans un document qui sera annexé au rapport officiel que le président aura à rédiger à l'issue du scrutin.
3. Le président invite les délégués (qui doivent porter un badge ad hoc ; article 55.3) à superviser les actes qu'il effectue sur le matériel électoral (urnes ; sceaux ; bulletins ; listes électorales) à l'ouverture du scrutin (article 55.1).
4. Lorsque le président décide d'avoir recours à l'urne mobile, il en informe les délégués, qui peuvent accompagner les membres du comité dans leurs déplacements sur les divers lieux où l'urne va être utilisée.

Il va de soi que, si l'on veut que le scrutin ne soit pas contesté, l'emploi de l'urne mobile – modalité de vote hors les murs du bureau de vote, certes très louable pour permettre à chacun d'exercer son droit, mais extrêmement dangereuse en pratique par les risques de pressions et de bourrage qu'elle comporte doit être contradictoirement surveillé (article 55.6).

5. Les délégués assistent aux opérations de comptage et à la totalisation du nombre des votes, aux procédures concernant les listes électorales, les bulletins de vote, les certificats de vote et l'élaboration des procès-verbaux de résultats de l'élection (article 55.8).
6. S'agissant du dépouillement, les délégués assistent à l'ouverture de l'urne, à l'issue du scrutin (article 56.3) ; vérifient les données du document de décompte des voix en faveur des divers candidats (article 56.8) ; vérifient le caractère réellement invalide d'un bulletin déclaré tel par le comité (article 57.3) ; reçoivent une copie du procès-verbal.

Le Code électoral fait donc, en théorie, toute leur place aux délégués des candidats pour s'assurer, à chaque étape qui pourrait être utilisée pour vicier le scrutin, que celui-ci présente les qualités de sincérité qui fonderont sa crédibilité.

Ce contre-pouvoir doit être pleinement employé, dans un sens ou dans l'autre, c'est-à-dire pour établir sans ambiguïté que le scrutin a été régulier ou, au contraire, frauduleux.

En matière électorale, il ne peut y avoir qu'une vérité, positive ou négative, sur laquelle chacun s'accorde et qui ne laisse pas place à l'interprétation.

L'actualité immédiate nous fournit l'exemple de scrutins où les conclusions des observateurs, pour avoir été divergentes et non univoques sur la régularité du vote, ont transformé le scrutin en enjeu de politique internationale susceptible de conduire à une division durable d'un peuple.

Exercés strictement, dans le respect de la loi et de l'électeur, les pouvoirs respectifs des autorités et des candidats doivent permettre d'éviter de telles situations.

## **Droits et devoirs des observateurs nationaux et internationaux pendant le jour du scrutin et durant tout le processus électoral**

par Chantal Lobato, Consultant électoral

### **Introduction**

Observer des élections, c'est pouvoir répondre à la question : est ce que les élections se sont déroulées librement, en toute transparence et équitablement ?

L'expérience en matière d'observation électorale montre que la contestation des élections émane des partis politiques. Ces contestations s'appuient sur des fraudes ou manipulations commises le plus souvent avant ou après le jour du scrutin, mais rarement le jour des élections.

On attend des observateurs d'être indépendants et de produire un rapport objectif et impartial, non pas strictement pour évaluer le processus électoral, mais davantage pour estimer si les élections se sont déroulées librement et en toute transparence, c'est à dire si le résultat des élections reflète le vœu des citoyens.

Les observateurs internationaux devront avoir une invitation formelle émanant du gouvernement ou de la commission électorale centrale et sont souvent cordonnés par un organisme international. Les observateurs nationaux disposeront des textes légaux en vigueur. Nationaux comme internationaux, ils devront avoir une lettre d'accréditation avant d'opérer.

Plutôt que de partir sur une dichotomie « observateurs internationaux/nationaux », prenons une approche dans le temps.

### **Les observateurs de longue durée**

Leur objectif est de préparer une évaluation impartiale du processus électoral et de préparer le terrain pour les observateurs de court terme.

Les équipes sont composées de personnes expérimentées en matière politique et électorale qui seront déployés dans tous les pays pour suivre la préparation des élections, la campagne et la période post électorale.

Les équipes de long terme devront être en place au moins un mois avant le scrutin et leurs tâches devront être les suivantes :

- Suivi du programme d'enregistrement des électeurs
- Suivi du processus de nomination des candidats
- Evaluer l'accès des candidats au processus électoral
- Evaluer le niveau de l'information / éducation électorale
- Evaluer la couverture médiatique de la campagne et du processus électoral
- Suivi des travaux de la commission électorale
- Communication, coordination avec les observateurs nationaux.

Pour permettre aux observateurs internationaux et nationaux d'accomplir leur tâche, ils ont besoin des éléments suivantes :

- Permission de circuler librement sur le territoire
- Accès aux acteurs qui organisent les élections (force de sécurité, commission électorale, médias, centre d'enregistrement, réunions politiques....etc...)
- Accès aux documents publics relatif aux élections
- Droit à la sécurité.

En contrepartie les observateurs de devront de respecter le code de conduite (devoirs) comme :

- Se montrer impartial et objectif en toutes circonstances
- Se montrer discret et ne jamais interrompre une activité en cours, donc faire preuve de courtoisie et de politesse
- Savoir regarder et écouter sans créer de gêne
- Faire des rapports écrits et verbaux mais ne pas intervenir.

### **Remarque**

Pour les observateurs nationaux, on distingue ceux qui représentent les partis politiques et ceux qui émanent d'ONG, ou des commissions électorales locales (CEL). Par définition, l'observateur des ONG et des CEL sera plus enclin à une position objective pour assurer l'application des lois et procédures.

La présence inadéquate d'observateurs peut être contre productive, c'est pour cela qui est absolument nécessaire qu'ils reçoivent une formation et les outils qui leur permettront d'être performants.

Rappelons que la présence d'observateurs est pour participer à construire la confiance dans le processus électoral qui se doit d'être libre et transparent/équitable. Un système peut être défini comme tel seulement si les procédures de recours sont rapides et efficaces. Antérieurement, nous avons remarqué que les points forts d'une observation électorale se révèlent avant et après le jour du scrutin ; là où des procédures doivent être entreprises.

Un observateur formé doit :

- être au courant des droits et responsabilités des acteurs institutionnels ;
- connaître la loi électorale ;
- être capable de distinguer une fraude d'une incompétence ou d'une erreur mineure ;
- observer sans déranger le déroulement du scrutin.

### **Les observateurs de court terme**

Ils sont déployés sur le territoire national, quelques jours avant le scrutin pour observer le déroulement du vote et du dépouillement. Souvent ce sont des équipes très mixtes : parlementaires, officiels, journalistes, experts, autres

Leur tâche est de :

- vérifier les arrangements logistiques des bureaux de vote au niveau local
- Procédure de vote
- Sécurité des bulletins

- Compétences et impartialité des membres et personnes autorisées dans les bureaux de vote
- L'absence d'intimidation
- Le déroulement du dépouillement
- L'annonce et la transmission des résultats.

Nous pourrions conclure sur les droits et devoirs des observateurs nationaux et internationaux en dressant un code de conduite de l'observateur, document qui devrait faire partie du matériel didactique distribué lors de leur formation.

### **Code de conduite**

#### **Les devoirs de l'observateur**

- Impartialité
- Indépendance d'esprit
- Objectivité
- Respect de la réglementation en vigueur dans le pays
- Rapporter par écrit et parfois verbalement sur le déroulement du processus électoral, aussi bien les points négatifs que positifs
- Travailler en binôme
- Ne pas interrompre ni gêner le déroulement du processus électoral
- Interdiction de prendre contact avec la presse
- Coordonner et informer les autorités locales via une chaîne de commande interne à la mission d'observation.

#### **Les droits de l'observateur**

- Liberté de circuler sur le territoire : accès aux bureaux d'inscription des électeurs, aux réunions politiques, aux bureaux de vote, etc.
- Accès à l'information relative au déroulement des opérations électorales : c'est à dire pouvoir communiquer avec les représentants de partis politiques, des acteurs institutionnels du processus électoral.
- Droit à la sécurité.
- Droit de demander la collaboration des autorités compétentes pour faciliter l'accomplissement de la mission d'observation.

## Le jour de l'élection

par Jean-Stéphane Szijarto, Consultant électoral

### Questions

- Quels sont les éléments positifs de votre loi à propos du jour de l'élection ?
- Quels éléments peuvent être améliorés ?

Quel est le point commun des nations prospères ?

Les nations prospères à *long terme* sont fondées sur la démocratie, qu'elles soient de gauche ou de droite.

Pourquoi ?

Qui sont les membres des commissions électorales locales, de bureaux de vote (CELs) ?

- Des gens normaux.
- Ils se battent pour leur propre prospérité.

Qui sont les membres des CELs ?

- Leur intérêt à *court* terme peut être de se plier aux injonctions d'un parti, ou d'accepter un pot de vin.
- Leur intérêt à *long terme* est de s'assurer que leur nation devient prospère, parce qu'eux et leurs enfants en profiteront.
- Ils doivent donc lutter pour la démocratie.

### Questions

- Quel est le rôle des CELs ?
- Quel est le rôle des observateurs ?

### Electoral code

The will of the people constitutes the founding pillar for the power in the state. This will is expressed by means of free elections, which take place periodically on the basis of universal, equal, direct, secret of freely expressed suffrage. The state guarantees the freely expressed will of its citizens by protecting democratic principles and norms of the right to elections.

What this means for electoral commissions?

The will of the people constitutes the founding pillar for the power in the state. This will is expressed by means of free elections, which take place periodically on the basis of universal, equal, direct, secret of freely expressed suffrage. The state guarantees the freely expressed will of its citizens by protecting democratic principles and norms of the right to elections.

EC must not only take care of the mechanics, but also take care of the principles.

### Important points

- 2.2 ... No person is entitled to exert pressure upon the voter in order to coerce him to take or not to take part in elections as well as to influence the expression of his free will.

- 6: Secret suffrage: Suffrage in elections and/or referendum is secret, thus excluding the possibility to exercise influence over the voter's will.
- 7: Freely expressed vote: No one may exert pressure on the voter to make him vote or refrain from voting as well as to express his will independently.

### **Important points**

- 32.6: Members of councils and electoral committees with deliberative vote **may not make any electoral propaganda** in favor or disfavor of persons who are candidates for a public eligible position; may not be involved in political activities in support of one or another electoral competitors; may not affiliate to any of them; may not offer financial or other support, directly or indirectly to electoral competitors. In case of local elections, the members of councils and electoral committees with a deliberative vote may not be wives, kinsmen, or relatives of the first and second degree of the candidate in elections.
- 49.4. Police shall guard premises where ballot papers are kept. Only the chairman of the respective district electoral council or the chairman of the electoral committee of the polling station accompanied at least by two members of the council or committee.

### **Important points**

- 52.3: The polling station shall be arranged in such a way as to allow the members of the electoral committee and other persons authorized to assist at electoral procedures to supervise continuously and under all aspects the process of ballot, **inclusively the identification of the voter**, counting votes and elaboration of reports.
- 53.4 The chairman of the electoral committee of the polling station shall keep a record of all-important events, which took place during the ballot and while counting the number of votes. Upon the request of the committee members or of persons authorized to assist the electoral procedure, the chairman shall note the comments and objections expressed with regard to the ballot procedure in a document that is attached to the reports of the electoral committee of the polling station.

### **Important points**

- 55.3: Persons entering the polling station shall not wear or show badges, signs or other symbols of electoral propaganda.
- 55.9: It shall be forbidden to enter the premises of the polling station with fire arms or light weapons, except for representatives of the police who may enter to vote or to help restore the legal order when requested by the chairman of electoral committee of that polling station.
- 56.2 (1) Before opening the ballot boxes, all unused ballot papers shall be counted and annulled by the electoral committee of the polling station, by applying the stamp "Annulled".

### **Important points**

#### **• 57: Invalid ballot papers**

- (1) The ballot papers will be considered invalid which:
  - a. do not have the control stamp of the committee of the polling station on them;
  - b. are of a different model than the established one;
  - c. have the stamp "Voted" applied in several quadrilaterals;
  - d. were not stamped "Voted" in any circle of any quadrilateral;
  - e. contain additional names of the electoral competitors written by the voters;
  - f. were deformed or scribbled in such a way that the voter's choice is not clear any more.

- (2) The ballot paper may not be declared invalid simply because the voter applied the stamp “Voted” several times in one quadrilateral or because the stamp was applied outside the circle from the quadrilateral or on the logotype or symbol of the electoral competitor, but the voter’s choice is nevertheless clear.

### **Important points**

- 58: (4) The protocol on the elections’ results shall be drawn up in several copies, in the presence of the members of the electoral committee of the polling station, representatives of the electoral competitors and of other authorized persons. One copy of the protocol shall be kept at the electoral committee of the polling station, one copy shall be submitted to the district electoral council, and the remaining copies shall be handed over to the electoral competitors.

### **Important points**

#### **• 63 Observers**

- (1) At the request of the electoral opponents, the district electoral council shall accredit an observer for the supervision of elections at the polling stations. The trusted persons of the candidates may also be accredited as observers. If the district electoral council rejects the candidacy proposed for accreditation by the electoral opponent in compliance with the provisions of this Paragraph, it shall brief him on the grounds of the decision taken.
- (2) At the request of the electoral opponents, the Central Elections Commission shall accredit an observer for the supervision of elections at the polling stations established outside the Republic of Moldova’s territory. Both the Republic of Moldova’s citizens and representatives of international and foreign non-governmental organizations may be accredited as observers.
- 64.2 During the election day, before the polling stations are closed, it shall be prohibited to publish in the mass media the materials, including **interviews with the voters**, about the number of votes gathered by the electoral candidates during the day and about their chances.

### **Important points**

#### **• Article 69. Legal liability**

- Persons who, by means of violence, deceit, threatening, substitution or by any other means, hinder the free exercise of the citizens’ electoral rights ; persons who purposefully spread misinformation about electoral competitors, commit other actions that infringe the honour and dignity of candidates, carry out election propaganda during the day of elections and during the day before it, hinder the activity of the electoral councils and committees or the voting at the polling stations shall incur liability in compliance with the legislation in force.

#### **• Article 70. Criminal liability**

- (1) The following actions shall be considered as criminal offences, for which criminal sanctions shall be applicable according to the Criminal Code’s provisions:
  - a. hindrance of free exercise of the citizens’ rights to elect and be elected, same perpetration joined by the cause of severe bodily injuries and jeopardizing of human lives;
  - b. falsification by any means the results of elections;
  - c. opening the ballot boxes before the term established by law for the end of voting;
  - d. assault of the polling stations’ premises, halting of the ballot boxes or the electoral documents.
- (2) The criminal cases concerning the offences provided in paragraph (1) shall be dealt with by the prosecution authorities.

- (3) The chairmen of the electoral authorities and other officials shall be bound to inform immediately the prosecution authorities about the actions which, in their view, comprise the elements of the criminal offences related to elections and which became known to them.

### **Important points**

- **Article 71.** Administrative liability
- (1) The following actions shall be considered as administrative offences, if not declared criminal offences in compliance with Article 70 of this Code, for which administrative sanctions shall be applicable according to the Administrative Offences Code's provisions:
  - *[Paragraph 1, Article 71 as amended by the Law no.268-XIV from 04.02.1999]*
  - a. failure of officials to supply information and materials requested by electoral authorities, as well as failure to fulfill their decisions;
  - b. destruction, deterioration by any means of the electoral lists or electoral billboards;
  - c. holding by officials of electoral assemblies with alcoholic beverages, selling and drinking and failure to take certain measures for the proper unfolding of these assemblies;
  - d. acknowledge including in the electoral lists of persons who are not entitled to vote according to this Code, of fake persons or willful inclusion of one person in several lists, as well as the groundless refusal to receive and settle the contestations regarding electoral operations;
  - e. deliberate acceptance to include a person in several lists of candidates;
  - f. failure of the electoral authorities' members to bring to the public knowledge the proposals of a candidates' nomination;

### **Important points**

- **Article 71.** Administrative liability...
- (1) h. hindrance of access in the voting premises or hindrance of the exercise of the voting rights by the qualified voters;
- i. refusal to fulfil the orders of the chairman of the electoral committee of the polling station regarding the assurance of order in the voting premises and on the neighbouring territory;
- j. unjustified handing over of the ballot paper to the voter included in the electoral list or handing over of more ballot papers than prescribed by law to one person;
- k. groundless leaving of the voting premises before the totalisation of elections' results and signing the protocol by the members of the electoral committee of the polling station;
- l. continuing of election propaganda during the day of elections and the day before it;
- *[Entry l) as amended by the Law no.268-XIV from 04.02.1999].*
- m. taking of the ballot paper handed over for voting away from the polling station premises;
- n. faking of signatures on subscription lists.
- (2) Finding of the administrative offences provided in paragraph (1) shall be made in protocols drawn up, upon the case, by the mayor of the locality, chairmen of the electoral authorities or by the police officers fulfilling their duties ensuring the security of electoral operations.
- (3) Protocols of finding the administrative offences shall be transmitted to the court in the district in which the offence had occurred.

### **Other points**

- **30: Powers of the electoral committee of the polling station**
- The electoral committee of the polling station shall:



- a. verify the electoral lists together with local public administration authorities, ensure their integrity and that of the ballot papers as well, as it is responsible for the adequate and full elaboration;
- *[Entry a) as amended by the Law no.268-XIV from 04.02.1999]*
- b. examine the applications related to the inadequacies in the electoral lists, introduce the necessary amendments and issue certificates for eligible voters who are not at their residence on the elections day;
- c. draw up additional electoral lists, including also persons who will vote based on the certificates for eligibility as well as of persons who out for different reasons were not registered in the basic electoral lists;
- d. communicate to the population residing on the area of the respective polling station, date and place of suffrage, make the necessary arrangements for the preparation of the building for the voting procedure, installation of ballot boxes and cabins, organize the voting on the established day, take measures to ensure order within the polling station;
- e. totalize the results of elections in the polling station, draw up reports and submit them together with all ballot papers to the district electoral council;
- f. examine the applications and contestations related to the organization of elections, adopting the appropriate decisions which are to be attached to the report of the meetings of the committee;
- g. remit to the district electoral council data about the number of citizens coming to vote as well as other data necessary for the totalisation of the preliminary election results;
- exercise other powers in accordance with the present code.

### **Other points**

#### **• 39: Electoral lists**

- (1) Electoral lists shall be drawn up by the mayor's office, in two copies, for each polling station. After this the electoral lists shall be verified at the residence of the voters included as well as signed by the mayor of the locality in order to be brought to the knowledge of the public at least 10 days prior to the election day.

#### **• 40. Verification of electoral lists**

- Electoral lists shall be prominently displayed in the premises of polling stations 10 days before the election day. A copy of the list shall be kept at the mayor's office. The voters shall be informed about the address of the polling station at least 7 days before elections take place.

## **Rapport d'expertise sur les dispositions du Code électoral moldave relatives au dépouillement du scrutin, à la publication des résultats et aux contentieux électoraux**

par Michel Laflandre, Conseiller du Sénat de la République française

### **1<sup>ère</sup> partie : Observations sur les procédures de dépouillement du scrutin et de proclamation des résultats**

#### **Introduction : le dépouillement et la proclamation des résultats, des phases marquées par un impératif de rapidité**

A titre liminaire, il convient de souligner l'importance du temps comme élément structurant du processus électoral, dont les différentes phases sont régies par des rythmes propres.

On peut ainsi distinguer trois grandes périodes : l'ensemble des opérations préalables au scrutin, les opérations de vote proprement dites, les opérations de détermination des résultats.

- **La première phase est régie par une échelle de temps longue**, qui peut s'étaler sur plusieurs mois et où chaque acteur du processus électoral doit pouvoir bénéficier de toute la durée requise pour mener à bien les opérations qui lui incombent (pour l'administration, la confection des listes électorales, par exemple ; pour les partis politiques et les candidats, toutes les activités de campagne ; pour les commissions électorales, la formations des agents chargés de surveiller le déroulement du scrutin ; pour les observateurs électoraux, le rassemblement de la documentation disponible et l'organisation concrète de leur déploiement sur le terrain ; pour la presse, l'accompagnement de l'ensemble du processus et la sensibilisation de l'opinion publique aux enjeux de l'élection, etc...).

- **La seconde phase se déroule sur une échelle de temps beaucoup plus brève**, puisqu'elle est limitée **le plus souvent à une journée**, de l'ouverture des bureaux de vote (en général, entre 6 h 00 et 8 h 00 du matin, selon les pays) à la clôture du scrutin qui, sauf exception, intervient ordinairement entre 18 h 00 et 21 h 00 (à 21 h 00 dans le cas de la Moldavie).

- **La dernière phase est dominée par une échelle de temps à la fois différente et plus précipitée que les deux précédentes**, puisque dès la clôture du scrutin, l'ensemble des acteurs du processus électoral sont impatients de connaître les résultats de la consultation et admettraient mal que leur proclamation soit retardée ou différée outre mesure.

Pour autant, à la différence des deux précédentes phases, dont le début et la fin sont marqués par des bornes légalement déterminées (la date de convocation des électeurs ou d'ouverture de la campagne, par exemple ; l'heure d'ouverture et de fermeture du scrutin), la durée normale de cette phase n'est pas précisément définie par les textes, et dépend en large part de contraintes matérielles comme la difficulté du dépouillement, le temps d'établissement des procès-verbaux, les délais de transmission des résultats locaux aux organes centralisateurs, etc...

Reste qu'à ce moment décisif du scrutin, tout retard inutile ou non clairement justifié pourrait prêter à des interprétations et faire craindre des manœuvres occultes, des fraudes ou le « tripatouillage » des résultats.

**C'est précisément parce que cette phase finale est marquée par une certaine précipitation et un climat de grande impatience, qu'il est particulièrement impératif de l'encadrer par une procédure aussi ordonnée que possible**, de manière à prévenir les risques d'erreurs, les risques de débordement et, en aval, la multiplication des contentieux.

Dans ce domaine, les officiers électoraux devront avoir à l'esprit trois maîtres mots : **une organisation fluide** fondée sur des actes simples et une répartition des tâches claire, **une bonne traçabilité** à tous les stades des opérations, et **une publication rapide des résultats**.

### **1. Une organisation fluide et simple**

L'objectif est d'éviter toute rupture de charge, moyennant le respect des principes de la tragédie classique : unité de temps, unité de lieu et unité d'action.

A titre d'illustration, on peut citer les dispositions pertinentes de la circulaire de mise en œuvre de l'article R.71 du code électoral français, aux termes de laquelle « *aussitôt après que le Président a déclaré le scrutin clos, il est procédé, en présence des délégués et des électeurs, au dépouillement des votes ; cette opération doit être conduite sans désemparer jusqu'à son achèvement* ».

#### **a. Le dispositif du code électoral de Moldova**

En ce qui concerne le code électoral moldave, les dispositions prévues aux articles 56 et suivants (chapitre 10, « *comptage des votes et totalisation des résultats d'élection* ») paraissent, dans l'ensemble, répondre à cet objectif, avec une chronologie bien ordonnée comportant successivement :

- ❶ la clôture du scrutin proprement dite, qui résulte de la déclaration du Président du bureau de vote [article 56(1)] ;
- ❷ une organisation rationnelle des locaux, qui doivent disposer d'un nombre suffisant de tables pour la répartition et le décompte, au même endroit, des bulletins extraits des urnes et l'établissement des procès-verbaux correspondants [article 56(4)] ;
- ❸ un nombre limité d'intervenants ; il convient, à ce stade, de souligner l'importance du rôle des observateurs électoraux, qui ne participent pas au dépouillement mais qui doivent pouvoir y assister de manière sincère et efficace : il convient, en particulier, qu'ils ne soient pas trop éloignés des tables de décompte pour éviter le syndrome de « l'observation à la jumelle » ! ;
- ❹ la linéarité des opérations de comptabilisation des résultats, avec successivement :
  - ↪ l'annulation des bulletins non utilisés [article 56(2)] ;
  - ↪ l'ouverture des urnes mobiles, puis l'ouverture des urnes fixes [article 56(3)] ;
  - ↪ le dénombrement des bulletins et le rapprochement de ce nombre avec les listes d'émargement [article 56(5)] ;
  - ↪ le comptage des bulletins extraits des urnes mobiles, puis des urnes fixes [article 56(6)] ;
  - ↪ s'il y a lieu, le contrôle des piles des bulletins répartis par compétiteur [article 56(8)] ;

↳ l'établissement des procès-verbaux [article 56(8)].

## **b. Deux points de ce dispositif appellent une observation**

- **Primo** : le procédé d'annulation des bulletins de vote non utilisés, par apposition manuelle sur chaque bulletin d'un cachet « ANNULE », semble de nature à introduire beaucoup de longueurs inutiles avant le démarrage des décomptes proprement dits.

Il semblerait plus judicieux de pouvoir traiter ces bulletins par lot, avec un procédé physique de cancellation (découpage d'un coin aux ciseaux, par paquet de 20 ou 30 bulletins, par exemple, ou mieux, perforation de la pile à la perceuse électrique).

Quoi qu'il en soit, dans une phase où le temps compte beaucoup, **il est logique d'accorder plus d'attention aux suffrages exprimés qu'aux bulletins non utilisés.**

- **Secundo** : le code électoral ne comporte aucune disposition claire sur la conduite à tenir en cas d'écart entre le nombre de bulletins décomptés des urnes et le nombre des émargements.

La simulation électorale réalisée à la fin de l'atelier a bien mis en évidence le caractère un peu lacunaire des dispositions applicables en pareil cas, les officiers électoraux chargés de la simulation n'ayant d'ailleurs pas clairement précisé le mode opératoire qui s'impose pour le décompte et le rapprochement bulletins/émargements.

## **2. Les garanties de la traçabilité des opérations**

Une bonne traçabilité des opérations de dépouillement est une exigence primordiale, car elle représente un facteur de confiance, tant pour les électeurs eux-mêmes que pour les compétiteurs à l'élection et pour les pouvoirs publics. En outre, en cas de contentieux en aval, elle permet au « juge de l'élection » (quel qu'il soit) de reconstituer la manière dont ces opérations se sont déroulées et d'en tirer les conséquences dans l'affaire soumise à son appréciation.

### **a. Le dispositif du code électoral de Moldava**

Le code électoral moldave comporte un ensemble de dispositions assez classiques et qui permettent d'atteindre un standard de traçabilité satisfaisant, avec :

- ❶ l'établissement des procès-verbaux des résultats et des rapports sur le déroulement des opérations de décompte [article 58] ;
- ❷ l'établissement d'un « protocole final » en autant d'exemplaires que nécessaire [article 58(4)], étant néanmoins observé que le code électoral ne détermine pas lui-même le nombre d'exemplaires jugés nécessaires (faut-il en déduire que ce point est laissé à l'appréciation des présidents des comités électoraux ?) ;
- ❸ la transmission des documents de dépouillement à l'échelon supérieur, le tout dans une boîte scellée sous l'escorte du Président du bureau de vote, de deux assesseurs et de policiers [article 58(6)].

### **b. Trois points de ce dispositif retiennent, là encore, l'attention**

- **Primo** : Il conviendra toujours de veiller à accélérer autant que possible l'annonce des résultats provisoires telle qu'elle est prévue par l'article 61, même si cet article n'impose pas de délai particulier (les autorités chargées de cette proclamation auront bien soin d'insister sur le caractère provisoire des chiffres ainsi communiqués, notamment vis-à-vis de la presse).

- **Secundo**, conformément aux recommandations émises en 2003 par la Commission de Venise (Conseil de l'Europe) et par le Bureau pour les Institutions démocratiques et les Droits de l'Homme (OSCE) à la suite de l'observation conjointe des élections locales par les deux organisations, **il semble souhaitable de prévoir un affichage immédiat des résultats par bureau de vote, par exemple sur la porte extérieure du bâtiment.**

D'ores-et-déjà, rien n'interdit de procéder de cette sorte mais l'attention des officiers électoraux devra être sensibilisée sur l'utilité de cette procédure car elle n'est pas expressément prévue par le code.

- **Tertio**, il serait pareillement souhaitable que, lors de la publication des résultats définitifs par la commission électorale centrale, le décompte par bureau de vote soit publié en annexe des résultats agrégés. Cette formalité permettrait aux représentants des candidats et aux électeurs intéressés de s'assurer que les résultats affichés à la sortie des bureaux de vote ont correctement été pris en compte dans la totalisation définitive du scrutin.

Là encore, cette mesure relève de la simple pratique et n'implique pas de modification du code électoral.

### **3. Un processus satisfaisant mais dont la rapidité pourrait sans doute être améliorée**

Le code électoral moldave institue un certain nombre de délais entre la clôture du scrutin et la publication des résultats aux différents échelons, qui, en l'état, peuvent paraître très – voire trop – longs : 18 heures entre la clôture et la transmission à la commission de district [article 58(18)] ; 48 heures pour l'agrégation des résultats par les commissions de district ; 5 jours pour l'agrégation des résultats par la commission centrale.

Tout porte à croire qu'en pratique, le processus se révèle beaucoup plus rapide, mais si tel est le cas, il serait peut être opportun d'en prendre acte dans le code électoral et de ramener tous ces délais à des durées à la fois plus raisonnables et plus « affichables ».

Par ailleurs, on réitérera les recommandations précédentes en vue, d'une part, d'adopter une méthode plus rapide d'annulation des bulletins inutiles, de l'autre d'accélérer la publication des résultats provisoires.

### **2<sup>ème</sup> partie : Le pouvoir d'appréciation des officiers électoraux : parce qu'un code électoral ne peut pas tout prévoir...**

Dans ses articles relatifs au dépouillement du scrutin et à la totalisation des résultats, le code électoral moldave ne comporte pas, semble-t-il, de dispositions manifestement susceptibles de susciter des contentieux « techniques ».

Cela étant, aucun **code ne peut tout prévoir** et sur le terrain, le jour du scrutin, les officiers électoraux se trouvent toujours confrontés à un certain nombre de situations nouvelles ou de difficultés inattendues que, dans le silence des textes, ils doivent savoir gérer avec le double souci de l'efficacité (régler au mieux la question posée) et du respect de la légalité (ne pas contrevenir aux règles légales substantielles encadrant le scrutin).

Il s'agit d'une question sensible, à laquelle les présidents de bureau de vote doivent être soigneusement préparés : d'où l'utilité d'engager les actions pédagogiques idoines.

Il convient, en particulier, d'appeler l'attention de tous les responsables électoraux sur deux types de situations très fréquentes et susceptibles, en aval, de faire naître maintes contestations : la survenance d'un incident imprévu affectant le déroulement du scrutin et la gestion des bulletins présentant des irrégularités de nature à faire douter de leur validité.

### **1. La survenance d'un incident imprévu lors du scrutin**

Par définition, il n'est pas possible de lister les différents incidents susceptibles de survenir lors d'un scrutin ni, *a fortiori*, de fournir un *vade-mecum* des conduites à tenir en pareil cas. **Les officiers électoraux devront gérer l'incident en fonction des circonstances de l'espèce** (la nature et la gravité de l'incident, le moment de sa survenance, etc...), **avec toujours le souci que la solution retenue ne comporte pas *in fine* plus d'inconvénients que d'avantages.**

Avant d'arrêter leur décision – le cas échéant après consultation des assesseurs et des personnalités intéressées – les présidents de bureaux de vote devront examiner deux questions :

#### **❶ L'incident affecte-t-il substantiellement le déroulement normal du scrutin ?**

Si tel est le cas, la poursuite des opérations de vote sans qu'il y soit promptement remédié n'est pas concevable, d'autant que l'incident, qui vicie gravement le processus électoral, provoquera nécessairement, en aval, un contentieux pouvant conduire à l'annulation des résultats.

Si, au contraire, le président du bureau de vote estime l'incident mineur, il lui appartiendra de prendre des mesures conservatoires permettant la poursuite du scrutin tout en minorant le risque de son annulation après coup.

#### **❷ La solution retenue ne risque-t-elle pas de produire plus d'effets négatifs que positifs, compte tenu des circonstances de l'espèce ?**

Bien évidemment, la réponse à cette question va dicter l'attitude des autorités chargées de gérer l'incident.

Par exemple, en cas de subtilisation ou de perte des cachets servant à marquer les bulletins, le président du bureau de vote doit-il suspendre temporairement les opérations (le temps d'aller chercher des cachets de remplacement dans un autre bureau de vote), ou bien est-il préférable de purement et simplement fermer le bureau de vote, avec comme conséquence de priver un nombre plus ou moins important d'électeurs de la possibilité d'exprimer leur suffrage ?

La décision variera en fonction d'éléments de droit et d'éléments de fait comme, par exemple, l'heure de l'incident rapportée à la possibilité matérielle de se procurer de nouveaux cachets dans un délai acceptable. Ainsi, à quelques minutes de la fermeture, il ne paraîtrait guère judicieux d'aller chercher des cachets de remplacement, sauf à être sûr de pouvoir en disposer dans un délai extrêmement bref : à titre exceptionnel, le président du bureau de vote pourra, s'il le juge souhaitable, autoriser les derniers électeurs à voter selon un autre procédé de marquage (par apposition manuscrite de la mention correspondante, par exemple) ou, au contraire, décider de clore le scrutin par anticipation, au détriment des quelques derniers électeurs qui ne se seraient pas encore manifestés. En revanche, si l'incident se produit le matin, il semble préférable de fermer le bureau une heure ou deux (le temps de se procurer d'autres cachets) puis de reprendre le fil normal du vote une fois l'incident remédié. Dans un cas comme dans l'autre, la décision sera clairement expliquée et justifiée aux observateurs électoraux, de manière à les rassurer sur l'absence de manœuvre frauduleuse ou d'intention malicieuse.

## **2. L'examen de recevabilité des bulletins susceptibles d'être déclarés nuls [article 57]**

La question de l'appréciation de la recevabilité des bulletins de vote présentant des altérations légères se pose très souvent, tant dans les démocraties nouvelles que dans des régimes où les procédures électorales sont éprouvées depuis longtemps. L'enjeu est loin d'être mince, car en cas de résultats assez serrés, l'annulation d'un certain pourcentage de bulletins peut aboutir à une modification significative des résultats, voire à leur inversion pure et simple.

On observe, à cet égard, que le code électoral moldave contient des dispositions très pertinentes en matière de bulletins de vote invalides, puisqu'il énumère limitativement six cas où ces bulletins doivent être considérés comme nuls [article 57(1)] : absence du cachet de certification du bureau de vote (1a), bulletin différent du modèle réglementaire (1b), cachet appliqué sur plusieurs cases (1c), bulletin où le cachet de vote manque (1d), vote exprimé en faveur d'autres personnes que les candidats (1<sup>e</sup>), cachet présentant des altérations rendant impossible la détermination du choix de l'électeur (1f).

Mais dans le même temps, l'article 57 dispose avec beaucoup de bon sens, dans son paragraphe (2), que ne doivent pas être déclarés invalides les bulletins où le cachet « VOTE » aurait été apposé de manière certes maladroite mais où la volonté de l'électeur « *apparaîtrait néanmoins claire* ».

Pour faciliter l'appréciation des officiers électoraux face à un bulletin de validité douteuse, et pour les inciter à une « application intelligente » du dispositif prévu par le code électoral, il peut sembler utile de les amener à se poser trois questions :

- ❶ **Le choix de l'électeur est-il clairement exprimé ?**
- ❷ **Le secret du vote est-il suffisamment respecté ?** (ce principe devant d'ailleurs être entendu dans les deux sens, à savoir la garantie pour l'électeur de pouvoir voter sans que personne ne connaisse son vote et, réciproquement, l'interdiction faite à tout électeur de faire connaître publiquement pour qui il a voté) ;
- ❸ **Le vote respecte-t-il les prescriptions définies comme substantielles par le code électoral ?** (par exemple, suffrages portés sur le nom d'une personne non candidate ou encore suffrages exprimés manuellement sans utiliser les cachets *ad hoc*).

En définitive, sauf élément particulier n'entrant pas dans le cadre de raisonnement ainsi défini, **l'interprétation intelligente de la législation conduira à admettre tous les bulletins sur lesquels il aura été répondu « OUI » à ces trois questions<sup>1</sup>.**

### **3<sup>ème</sup> partie : Le contentieux et les voies de recours : « In cauda venenum ? » ...**

Au sein des dispositions générales du code électoral moldave, le contentieux électoral et les voies de recours font l'objet d'un dernier chapitre (12) qui, à plusieurs égards, semble juridiquement plus lacunaire et techniquement moins efficace que le reste de ce code.

D'ou cette question du « *in cauda venenum* », dont les développements ci-après doivent permettre de mieux prendre la mesure.

## **1. Les principes directeurs guidant les systèmes de contentieux électoral**

### **a. La fonction juridique du contentieux électoral**

L'objet du contentieux électoral est de faire trancher par une autorité externe, incontestable et légalement habilitée, un différend relatif à l'élection et pouvant porter, selon le cas :

- **sur toutes les opérations préparatoires au scrutin**, en tant qu'elles ont pu influencer l'exercice du droit de suffrage ou la formation des résultats ;
- **sur les modalités de la campagne électorale et sur les conditions d'information des électeurs** quant à l'enjeu, la teneur ou les opérations du scrutin ;
- **sur les conditions réelles de déroulement des opérations de vote ;**
- **sur toutes les opérations de décompte, de totalisation, d'agrégation et de consolidation puis de proclamation des résultats définitifs ;**
- **sur l'attribution des sièges découlant des résultats** ainsi établis.

Il convient de garder à l'esprit que l'existence d'un système de contentieux électoral, pour indispensable qu'il soit, ne doit pourtant pas se substituer à l'élection proprement dite ni devenir une « *élection bis* » ou se transformer en tour supplémentaire de scrutin.

**En fait, le temps du contentieux ouvre une parenthèse dans le déroulement linéaire du processus électoral et comme tel, il entretient l'incertitude sur le résultat final.**

Comme, dans le même temps, le contentieux électoral présente l'inconvénient de faire arbitrer une contestation par des autorités extérieures qui n'ont pas nécessairement été associées à la définition, à la préparation et au déroulement des opérations de vote, ce contentieux doit demeurer une voie de recours étroite, strictement encadrée, aussi brève que possible, n'ayant pas pour effet de différer exagérément l'établissement de résultats définitifs nécessaires à l'attribution du ou des sièges contestés et, consécutivement, à la mise en place de l'organe électif.

---

<sup>1</sup>*Lors de la simulation électorale, les experts ont soumis à l'appréciation des responsables du bureau de vote fictif une douzaine de bulletins présentant différentes irrégularités de forme ou de fond conçues pour illustrer l'exercice. Dix d'entre eux ont été considérés comme valides, les deux autres présentant des irrégularités substantielles ayant conduit à les déclarer nuls. Ce score rejoint tout à fait l'analyse que les experts eux-mêmes avaient faite : selon eux, la nullité devait en effet être prononcée à l'encontre de seulement 2 ou 3 bulletins.*



Par ailleurs, l'engagement d'une action contentieuse ne doit pas elle-même ouvrir la voie à d'autres recours en cascade, à des saisines reconventionnelles, etc...

## **b. Les principes inspirant les décisions du contentieux électoral**

Si l'on se réfère à la pratique de beaucoup de démocraties occidentales, on constate que les décisions du contentieux électoral prennent généralement en considération deux éléments importants :

### **❶ L'incidence réelle de manquement allégué sur le déroulement du scrutin ou la formation des résultats.**

En définitive, rien ne justifie d'annuler une élection au seul motif qu'elle a été émaillée d'incidents mineurs qui, pour regrettables qu'ils soient, n'ont probablement pas modifié le résultat final. En revanche, il convient d'annuler une élection où des incidents graves se sont produits, dont on peut supposer qu'ils ont modifié substantiellement les résultats, compte tenu des circonstances de l'espèce.

### **❷ Le rapprochement de la gravité de l'incident à l'écart des voix constaté.**

Cette notion, assez subtile et plus contingente que la précédente, amène le juge électoral à adopter une attitude beaucoup plus circonspecte lorsque l'écart des voix des candidats en présence est très faible car, en pareil cas, on peut supposer qu'un incident, même mineur, a suffi à faire peser la balance dans un sens ou dans l'autre ; inversement, si l'écart des voix est considérable, des incidents – même d'une certaine ampleur – n'ont probablement pas eu un effet déterminant sur la formation du résultat.

En d'autres termes, saisi d'un même incident ou de la même irrégularité, le juge sera plus enclin à annuler l'élection contestée si les résultats ont été très serrés que si le vainqueur dispose en sa faveur d'un net écart de voix.

## **2. Le système retenu par la Moldova : un contentieux à deux voies**

**Pour ce qui la concerne, la Moldova a opté pour un dispositif dual de contentieux électoral, à la fois de type hiérarchique et de type juridictionnel.**

Le code électoral moldave comporte en effet dans son chapitre 12, section 1, un dispositif aux termes duquel les électeurs et les candidats peuvent contester les actions et les décisions des comités et des officiers électoraux soit auprès de l'autorité hiérarchique supérieure, soit auprès de tribunaux, les recours devant être assortis des éléments de fait et de droit nécessaires à la résolution du contentieux.

### **a. Le recours hiérarchique**

**L'article 65(1) instaure une première voie de recours, de type hiérarchique, dont le fondement est à rechercher dans plusieurs autres articles du code électoral établissant :**

- une compétence générale de la commission électorale centrale pour examiner les décisions prises par les commissions de district et les comités de bureaux de vote, pour statuer sur les contestations y relatives et pour prendre des décisions exécutoires les concernant [article 26(1)] ;

- une compétence reconnue aux commissions de district pour statuer sur les décisions prises par les comités de bureaux de vote [article 28(k)] ;

- une compétence de base reconnue aux comités de bureaux de vote pour examiner toutes les contestations relatives à l'organisation des élections, et pour prendre les décisions appropriées [article 30(f)].

Pour le cheminement de la procédure hiérarchique – et bien que le code électoral demeure silencieux en cette matière – on peut supposer que l'électeur ou le candidat souhaitant contester la décision prise dans un bureau de vote devra d'abord saisir le comité électoral local puis, par voie d'appel, pourra successivement porter l'affaire devant la commission de district puis devant la commission électorale centrale.

### **b. Le recours juridictionnel**

Ainsi qu'il a été constaté, **les électeurs et les candidats disposent également de la faculté de saisir les juridictions**, l'article 66(1) précisant que la saisine doit intervenir dans les trois jours de la décision faisant grief<sup>2</sup>.

**La compétence *ratione loci* est déterminée par l'article 66**, dont les alinéas (2) et (3) prévoient que les recours contre les décisions des bureaux de vote et des commissions de district sont portés devant la juridiction du district dont relève la commission concernée. Les recours contre les décisions de la commission électorale centrale sont portés directement devant la Cour Suprême, étant entendu que, là encore, les appels successifs peuvent potentiellement faire aboutir toutes les affaires devant la Cour Suprême.

Cette Cour Suprême peut dans le même temps connaître de tous les recours hiérarchiques énumérés ci-avant, puisque la décision hiérarchique finale rendue par la commission électorale centrale dans une affaire donnée doit, semble-t-il, pouvoir elle aussi être contestée devant cette Cour.

### **c. Les inconvénients de la dualité du système moldave de contentieux électoral**

**Ces dispositions du chapitre 12 du code électoral sont somme toute assez peu précises**, notamment parce qu'elles ne déterminent pas clairement les critères qui peuvent conduire un électeur ou un candidat à opter pour la voie hiérarchique ou pour la voie juridictionnelle : d'où **une incertitude juridique** que la consultation des textes ne permet pas de lever.

**Surtout, cette double voie de contentieux semble de nature à ralentir la décision définitive et, dans la pire des hypothèses, à provoquer des décisions contradictoires** entre d'une part les différents échelons des commissions électorales, de l'autre, les juridictions ayant à connaître de leurs décisions respectives.

### **d. La Moldova gagnerait probablement à opter pour une voie unique de contentieux électoral, de préférence juridictionnelle.**

Quoi qu'il en soit, **la commission de Venise n'est pas favorable à la coexistence de deux voies de recours distinctes pour traiter des mêmes contentieux.**

---

<sup>2</sup>Sous bénéfice d'inventaire, cet article et les suivants semblent concerner uniquement les recours juridictionnels.

Pour permettre une mise en œuvre harmonieuse et efficace du principe « *una via electa* », **il paraît toujours préférable d'instaurer un dispositif linéaire ne comportant qu'une seule voie de recours** qui sera, selon le cas, de type juridictionnel ou de type hiérarchique.

**Le recours juridictionnel offre d'ailleurs des garanties supérieures** car il fait intervenir une autorité externe au processus électoral, ce qui évite, en tout état de cause, que les litiges soient tranchés par ceux-là même dont les décisions font grief.

**Sur le plan technique, ce système présente en outre deux avantages non négligeables :** tout d'abord, il confie le contentieux de l'élection à des magistrats professionnels, donc à des juristes plus expérimentés que les personnalités très diverses désignées pour siéger dans les commissions électorales ; en second lieu, il a le mérite de favoriser la naissance d'une jurisprudence plus stable que celle de commissions électorales dont la composition varie d'une élection à l'autre et dont l'activité juridique ne s'ancre pas dans la durée.

## **Appendix, Electoral Training Workshop, Baku, Azerbaijan, 8-10 September 2003**

Final report by Christopher Shields, Country Director, (IFES, International Foundation for Elections Systems) Azerbaijan

### **Introduction**

In collaboration with IFES Azerbaijan and the Central Election Commission (CEC) of the Republic of Azerbaijan, the Venice Commission of the Council of Europe organized an electoral training workshop for the CEC trainers in Baku, Azerbaijan from 8 – 10 July, 2004. Over 35 participants, selected by the CEC and IFES Azerbaijan, took part in the workshop opened by CEC Secretary Mr Namig Mammadov. The key aim of the workshop was to help the new trainers understand both the latest training methodologies employed in successful training seminars, as well as to inculcate the spirit of the international election standards that Precinct Election Commission members are expected to uphold during the December Municipal Elections.

### **Workshop Focus**

The workshop was held over three days. The participants were divided into three groups for group works on the second and third day of the workshop. The first day was dedicated to three presentations from the Venice Commission international experts on:

- The role and responsibilities of the constituency election commissions (ConECs) and the precinct election commissions (PECs) before the Election Day and during the Election Day, was presented by Mr Jean-Stéphane Szijarto of Switzerland;
- Election campaign and rights and obligations of the candidates (independent and representing parties), was presented by Mr Bernard Owen of France; and,
- The results of the elections such as counting the ballot papers, transmitting the results, handling observers and other key elements, was presented by Mr Richard Barrett of Ireland.

Additionally, two sessions on presentation skills were presented by IFES Azerbaijan local co-ordinators.

- The session on how to organize your training, including the design of a training programme, assessment of the programme's needs, preparation of the training, conducting training and follow up group work was presented in the seminar by IFES Civic Education Coordinator Servet Maharramov.
- The session on Interactive methods using presentation aids such as flipcharts, overhead projectors and other audiovisual aids, as well as dealing with difficult participants was presented by IFES Election Assistance Co-ordinator Parviz Musayev.

The second day included the final election standards presentation and a presentation from IFES Azerbaijan Deputy Country Director on constructive feedback. The bulk of the day was

devoted to dividing up the participants into break-out groups to identify key elements of the respective sets of international election standards presented by the Venice Commission experts.

- The final election standards presentation was followed by a discussion: Election International Standards and the Role of the Elections Observers, was presented by Mrs Gabriella Bernasconi Walker of Switzerland; and,
- IFES Azerbaijan Deputy Country Director Piers Von Berg conducted an interactive session on “*What is constructive feedback?*” seeking to help the participants understand the methods which can be used to guide training participants from misunderstanding to understanding.

On the third day, the three break-out groups made their presentations and critique was given by the Venice Commission and IFES experts. Finally, a training methodology presentation took place on preparations for conducting training – “What did go wrong and what can go wrong.” This analytical exercise was geared towards developing a checklist for successful and flexible facilitation and was conducted by IFES Election Assistance Co-ordinator, Mr Parviz Musayev.

This was the second session training organized by the Council of Europe’s Venice Commission in Azerbaijan and then first in collaboration with IFES. The first workshop took place in September 2003. Such workshops are organized during the time preceding the elections and are aimed at treating in a concrete way the legal questions which arise at the time of the elections.

## **Conclusions**

While the tendency toward vertical learning methodologies remains among older training participants, the infusion by the CEC of young people, just out of university, bodes well for the utilization of more modern learning and training methodologies, particularly the critical thinking method. Equally important coming from this seminar was the CEC’s acceptance of international elections standards as an integral component of training. While it is not expected to percolate all the way down to all the Precinct Election Commissions, nonetheless it remains a hopeful sign of a move towards understanding the need for a higher level of transparency in the Azeri election system. Hopefully, this trend will carry over into the overall operation of the CEC in the run-up to the coming municipal elections in December.

Of further importance, the successful collaboration between IFES and the Council of Europe Venice Commission on this training seminar possibly opens the door to more comprehensive joint programming and should be pursued.

## **Acknowledgements**

In closing, IFES Azerbaijan would like to thank the Secretariat of the Council of Europe Venice Commission, especially Sergueï Kouznetsov and Caroline Godard; the Commission’s participating experts – Mr Richard BARRETT, Bureau Legal Officer, Criminal Assets Bureau, Dublin (Ireland), Mrs Gabriella BERNASCONI WALKER, Member of the Swiss Department of Foreign Affairs’ pool of experts on promoting peace and observing elections (Switzerland), Mr Bernard OWEN, Secretary General of the Centre of comparative studies of elections, University Paris-II (France), Mr Jean-Stéphane SZIJARTO, Consultant

(Switzerland); and, finally Chairman Mazahir Panahov and International Relations Head Rovzat Gasimov of the Azerbaijan Central Election Commission for making this seminar a success and a model for future seminars.