



Strasbourg, le 12 décembre 2007

CDL-EL(2007)042*

Avis n° 455 / 2007

Or. angl.

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

**PROJET D'AVIS CONJOINT
SUR LE CODE ÉLECTORAL
DE LA MOLDOVA
dans la version en vigueur le 27 mars 2007**

**par la Commission de Venise
et
le Bureau des institutions démocratiques et
des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH)**

**sur la base des observations de
M. Srdjan DARMANOVIC (membre, Monténégro)
M. Oliver KASK (membre, Estonie)
M. Kåre VOLLAN (expert électoral, Norvège)
M. Tigran KARAPETYAN (expert électoral, BIDDH/OSCE)**

**This document has been classified restricted at the date of issue. Unless the Venice Commission decides otherwise, it will be declassified a year after its issue according to the rules set up in Resolution CM/Res(2001)6 on access to Council of Europe documents.*

TABLE DES MATIÈRES

<i>Introduction</i>	3
<i>Mandat</i>	3
<i>Documents de référence</i>	3
<i>Remarques d'ordre général</i>	3
Système électoral du Parlement	5
Système électoral et circonscription unique	5
Seuil d'attribution des sièges	5
Attribution des sièges à l'issue des élections législatives.....	6
Administration des élections	6
Listes électorales	8
Désignation et inscription des candidats	9
Campagne électorale.....	10
Seuils obligatoires de participation électorale	11
Taille des bureaux de vote	12
Secret du scrutin.....	12
Couverture médiatique de la campagne	13
Droit de vote	14
Observateurs	14
Décompte des voix	15
Publication des résultats	15
Procédures de recours	15
Sanctions.....	16
Conclusion.....	17

Introduction

Mandat

1. Le 27 avril 2007, la vice-présidente du Parlement de la République de Moldova, Mme Maria Postoico, a remis au Conseil de l'Europe le « Rapport sur la mise en œuvre des recommandations formulées par les experts du Conseil de l'Europe et du BIDDH de l'OSCE », consacré aux modifications apportées au Code électoral de la Moldova. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a demandé au Secrétariat d'examiner les suites à donner à ce rapport. En conséquence, la Commission de Venise a été invitée à rendre un avis sur le Code électoral en vigueur en Moldova.

2. Le système et le Code électoraux moldaves ont, à ce jour, fait l'objet d'un certain nombre de recommandations émanant du BIDDH de l'OSCE et de la Commission de Venise, qui visaient à leur apporter des améliorations. Le dernier avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH de l'OSCE, adopté par la Commission lors de sa 66^e session plénière en mars 2006¹, a entraîné une modification du Code.

Documents de référence

3. Le rapport se fonde sur :

- le Code électoral (loi n°1381-XIII du 21 novembre 1997, dans la version en vigueur le 27 mars 2007 ; CDL-EL(2007)019) ;
- la Constitution de la République de Moldova du 29 juillet 1994, telle que modifiée pour la dernière fois le 25 juillet 2003 ;
- l'avis conjoint sur le Code électoral de la Moldova, adopté lors de la 66^e session plénière de la Commission de Venise (17-18 mars 2006, CDL-AD(2006)001) ;
- le « Report from the Vice-Speaker of the Parliament of the Republic of Moldova on implementation of the recommendations provided by the Council of Europe experts concerning Amendment Act no. 248-XVI of 21/07/2006 to amend the Electoral Code » (Rapport de la vice-présidente du Parlement de la République de Moldova sur la mise en œuvre des recommandations formulées par les experts du Conseil de l'Europe et du BIDDH de l'OSCE au sujet de la loi d'amendement n° 248-XVI du 21 juillet 2006 portant modification du Code électoral), du 27 avril 2007 ;
- le « Statement of Preliminary Findings and Conclusions from the International Election Observation Mission to the Local Elections » (Bilan des constatations et conclusions préliminaires de la mission internationale d'observation des élections locales), établi par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et le BIDDH de l'OSCE, du 3 juin 2007 ;
- le « OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report from the Parliamentary Elections » (Rapport final de la mission d'observation des élections (MOE) du BIDDH de l'OSCE sur les élections législatives), du 6 mars 2005 ;
- le Code de bonne conduite en matière électorale. Lignes directrices et rapport explicatif. Adoptés par la Commission de Venise lors de sa 52^e session (Venise, 18-19 octobre 2002, CDL-AD (2002)023rev).

Remarques d'ordre général

4. Les principales recommandations formulées dans le dernier avis conjoint étaient les suivantes :

- aligner le seuil de participation applicable aux coalitions pour l'attribution des sièges parlementaires sur le seuil applicable aux partis qui se présentent à titre individuel ;
- éviter toute distinction entre les membres de la Commission électorale centrale, en indiquant clairement que la Commission tout entière est investie d'une compétence décisionnelle ;
- préciser l'instance compétente et la procédure applicable en matière de destitution des membres de la Commission électorale centrale pour "violation grave" ;

¹ CDL-AD(2006)001.

- supprimer la privation définitive du droit de vote pour les personnes condamnées à une peine d'emprisonnement, indépendamment de la gravité de l'infraction commise ;
- garantir l'exercice effectif, par des catégories particulières d'électeurs, de leur droit de vote ;
- énoncer et respecter le principe de proportionnalité dans les restrictions imposées au droit de faire campagne, ainsi qu'au droit à la liberté de parole et d'expression ;
- réduire la taille des bureaux de vote ;
- garantir le secret du vote : après la réception par un électeur de son bulletin, nulle autre personne que lui ne saurait être autorisée à manipuler ledit bulletin ;
- mettre en place des garanties visant à assurer la transparence de la procédure de décompte des résultats et imposer à la CEC de publier les résultats de l'élection sur son site Web, pour chaque bureau de vote, dès leur communication par les Commissions électorales de district (CED) ;
- définir clairement les compétences et les attributions des diverses instances chargées d'examiner les recours ;
- envisager la suppression des seuils obligatoires de participation électorale, en vue d'éviter la répétition à l'infini d'élections invalidées.

5. Les organisations internationales ont observé depuis des années les élections en Moldova, tandis que la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE ont examiné la législation électorale en vigueur. Cette dernière a été modifiée suite à l'avis conjoint rendu par la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE. La vice-présidente du Parlement a énuméré, dans le « Rapport sur la mise en œuvre des recommandations formulées par les experts du Conseil de l'Europe et du BIDDH de l'OSCE », les recommandations suivies d'effet, en indiquant les raisons pour lesquelles d'autres modifications préconisées n'ont pas été apportées. Le Parlement a, plus précisément, signalé que **la plupart des recommandations formulées par les experts du Conseil de l'Europe avaient été admises** et insérées dans la législation, tandis que « **dix objections et propositions avaient fait l'objet d'une acceptation partielle ou d'un rejet** motivés »².

6. Il convient de lire le présent avis en le rapprochant de l'avis conjoint sur le Code électoral de la Moldova adopté lors de la 66^e session plénière de la Commission de Venise (17-18 mars 2006, CDL-AD(2006)001), dans la mesure où plusieurs recommandations antérieures restent d'actualité.

7. L'analyse actuelle a été établie à partir d'une traduction anglaise non officielle du Code électoral, sans qu'il ait été possible de consulter sa version originale. Il ne garantit par conséquent pas l'exactitude de la traduction analysée, y compris la numérotation des articles, alinéas et sous-alinéas. Toute étude juridique fondée sur la traduction de textes de loi peut pâtir des problèmes d'interprétation qui en découlent.

8. Pour ce qui est de la structure du Code, celui-ci règle l'ensemble des élections directes et des référendums organisés en République de Moldova, à l'exception de ceux des autorités de l'entité territoriale autonome de Gagaouzie. De ce fait, le déroulement des élections et référendums concernés par le Code est soumis aux mêmes dispositions et principes. Le législateur n'a toutefois pas pleinement profité du caractère global de la législation et a malgré tout procédé à un certain nombre de répétitions inutiles sur des points pour lesquels il aurait suffi de renvoyer aux articles traitant des mêmes questions. L'usage du texte en aurait été facilité et le risque de différences involontaires entre certains passages en aurait été atténué.

² Report on implementation of recommendations provided by the Council of Europe experts concerning the Amendment Act n°248-XVI du 21 juillet 2006 to amend the electoral Code, p.1.

9. Le présent avis conjoint a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa ... réunion (Venise, ...) et par la Commission de Venise lors de sa ... session plénière (Venise, ...).

Système électoral du Parlement

Système électoral et circonscription unique

10. Le système de représentation parlementaire est celui de la représentation proportionnelle à scrutin de liste fermée, applicable à une circonscription unique qui englobe l'ensemble du territoire. Il est en vigueur, sous cette forme ou sous une forme similaire, dans plusieurs Etats et entraîne en principe la constitution d'un parlement représentatif à travers sa dimension politique.

11. Dans l'avis conjoint sur le Code électoral de la Moldova (CDL-AD(2006)001, paragraphe 17) remis par le BIDDH de l'OSCE et la Commission de Venise, ces derniers indiquent que

« le Code électoral maintient un système électoral reposant sur une circonscription unique couvrant l'ensemble du pays avec une répartition proportionnelle des sièges. La possibilité pour les minorités d'obtenir une représentation parlementaire dépend étroitement du découpage des circonscriptions ».

12. S'agissant directement de la question des minorités nationales et de leur représentation, le document recommande de se référer à l'avis de la Commission de Venise sur l'interprétation de l'article 11 de la Recommandation 1201 (1993) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (CDL-INF(96)4), qui souligne, notamment, qu'il est

« nécessaire que les Etats tiennent compte de la présence d'une ou plusieurs minorités sur leur sol lorsqu'ils procèdent à des découpages du territoire en subdivisions politiques ou administratives, ainsi qu'en circonscriptions électorales ».

13. Ce même avis conjoint précise également que

« dans le contexte moldave - où une portion significative de la population appartient à des minorités nationales dont certaines sont concentrées dans une région – des systèmes électoraux adaptés aux minorités nationales et garantissant leur participation plus effective à la vie publique peuvent être envisagés³, comme l'ont recommandé dans le passé à la fois le BIDDH de l'OSCE et la Commission de Venise⁴ ».

14. L'avis propose, à cet égard, de se référer aux Lignes directrices pour favoriser la participation des minorités nationales au processus électoral, adoptées par le BIDDH de l'OSCE.

15. Il serait dès lors opportun de revoir la situation actuelle, selon laquelle toute la Moldova constitue une seule circonscription, de manière à assurer un lien plus étroit entre les électeurs et les membres du Parlement, et à garantir une meilleure répartition régionale des membres du Parlement entre les différentes parties du pays. Dans ce cadre, la nécessité de trouver une solution convenable à la question de la Transnistrie devra être prise en considération.

Seuil d'attribution des sièges

³ Les Lignes directrices pour favoriser la participation des minorités nationales au processus électoral adoptées par le BIDDH de l'OSCE en 2001 offrent une analyse des répercussions des systèmes électoraux sur la participation des minorités.

⁴ Rapports MOE finaux du BIDDH de l'OSCE sur les élections parlementaires de 1998 et de 2001 ; Avis conjoint sur le Code électoral de la Moldova, Commission de Venise, OSCE/ODIHR (CDL-AD(2006)001, paragraphe 17 et suiv.).

16. Le seuil applicable à l'attribution des sièges est fixé à 4 % pour les partis qui se présentent individuellement et à 8 % pour les coalitions de plusieurs partis (article 86(2)). Il y a lieu de penser que les coalitions devraient être encouragées, afin de favoriser une plus grande coopération entre les partis et la stabilité du gouvernement. Le dernier avis conjoint voyait dans la diminution de ces seuils une amélioration. Il convient que les autorités ne reviennent en aucun cas sur cette diminution bienvenue et s'en tiennent, pour les partis politiques, au seuil qui leur est applicable. Il serait par ailleurs souhaitable de fixer un seuil unique pour les partis et les coalitions. Il importe par conséquent de réexaminer le seuil applicable aux coalitions.

Attribution des sièges à l'issue des élections législatives

17. L'article 87 dispose : « (1) la répartition des sièges parlementaires entre les candidats aux élections est effectuée par la Commission électorale centrale, au moyen d'une division séquentielle du nombre de suffrages valablement exprimés pour chacun des candidats, à l'exception des candidats indépendants, par 1, 2, 3, 4, etc. jusqu'au chiffre correspondant au nombre de sièges du Parlement ».

18. Cette procédure peut donner à un parti plus de sièges qu'il n'a de candidats inscrits sur sa liste, une situation que régit (de manière moins précise) l'article 88(3). Si, en revanche, l'alinéa 1 s'achevait par la formule « [...] jusqu'au chiffre correspondant au nombre de candidats inscrits sur la liste », il serait impossible à un parti d'obtenir plus de sièges qu'il ne compte de candidats et l'article 88(3) pourrait être supprimé. Un tel libellé engloberait même les candidats indépendants, dont les résultats ne sont divisés qu'une fois par le diviseur 1. Cette observation vaut également pour l'article 133(2), consacré aux élections locales.

19. L'article 87(3) dispose que « les candidats indépendants sont réputés élus s'ils obtiennent 3 % au moins des suffrages valablement exprimés au cours de l'élection sur l'ensemble du territoire national ».

20. Le texte ne précise pas s'il s'agit là d'une exigence supplémentaire (qui s'ajoute à celles imposées par l'alinéa 2 en matière de quotients et de suffrages pour les candidats indépendants) ou si ces deux conditions sont en soi suffisantes. Dans le cas où l'exigence fixée par l'article 87(3) se suffirait à elle-même, elle serait matériellement superflue, puisque le nombre de voix égal ou supérieur à 3 % des suffrages valablement exprimés s'inscrira automatiquement dans la limite des quotients classés par ordre décroissant qu'évoque l'article 87(2). En revanche, s'il s'agit d'une condition supplémentaire mise à l'attribution des sièges, il serait bon qu'une disposition exclue de cette attribution les candidats indépendants qui n'auront pas atteint le seuil requis, conformément à la procédure prévue par l'article 86(3) pour les partis, les organisations sociopolitiques et les coalitions électorales. Ce point mérite quelques éclaircissements. Si l'article 87 (3) vise à fixer une exigence supplémentaire, il gagnerait en clarté à être déplacé et inséré dans l'article 86(2), qui traite des seuils imposés, tandis que la situation des candidats indépendants serait évoquée à l'article 86(3).

21. L'article 88(2) dispose que « si le dernier siège à attribuer revient à plusieurs candidats ayant obtenu le même nombre de suffrages exprimés, la Commission électorale centrale attribue ce mandat par tirage au sort et ce fait est consigné ». Il semble que cette disposition confonde le « nombre de suffrages exprimés » avec les quotients classés par ordre décroissant et que son libellé insuffisant la prive de clarté. La même observation vaut pour l'article 133(6), qui traite des élections locales.

Administration des élections

22. L'article 33 confère à l'institution qui a nommé ou désigné le membre d'une commission électorale ou d'un bureau électoral le pouvoir le démettre de ses fonctions. Cette décision est soumise par cette même disposition du Code à l'obligation de « motiver par écrit la nécessité

de cette révocation ». La législation n'énonce cependant aucun motif de révocation précis. Cette imprécision peut porter atteinte à l'indépendance des membres des commissions. Une telle disposition est en outre contraire à la recommandation formulée par le Code de bonne conduite en matière électorale du Conseil de l'Europe, au paragraphe II 3.1, libellé comme suit :

« De manière générale, la révocation des membres des commissions électorales par les organes qui les ont nommés doit être évitée, car elle met en cause leur indépendance. Contrairement à la révocation discrétionnaire, une révocation pour faute disciplinaire, voire pour incompétence, est admissible, mais les motifs de révocation doivent alors être formulés clairement et restrictivement dans la loi (la référence vague à des «actions discréditant la commission» n'est par exemple pas admissible) ».

23. L'article 15 confère aux candidats aux élections la faculté de désigner des représentants auprès des instances électorales, au sein desquelles ils disposent d'un droit de vote consultatif. Il est compréhensible que ces membres ne participent pas à la prise des décisions des commissions concernées, mais le Code reste muet sur l'attribution ou non à ces mêmes membres de droits et de compétences identiques à ceux des membres de commissions qui disposent d'une voix délibérative.

24. L'article 27(2) prévoit que les CED se composent de sept à onze membres titulaires d'une voix délibérative. L'article 27(4) dispose :

« Les tribunaux de district désignent deux candidats à la fonction de membres des commissions électorales de district de deuxième niveau ; pour les élections locales, deux membres supplémentaires sont désignés, respectivement, par les commissions locales de premier et deuxième niveaux. Les membres restants, qui disposent d'une voix délibérative, sont désignés par les partis et les autres organisations sociopolitiques représentés au Parlement, une fois les commissions électorales de district formées, au prorata de leurs mandats ».

25. L'article 29(10) prévoit que les commissions électorales de bureau de vote se composent de cinq à onze membres, tandis que l'article 29(11) indique que :

« Les commissions locales désignent trois candidats à la fonction de membre du secrétariat de la commission électorale de bureau de vote. Les membres restants de la commission électorale du bureau de vote, qui disposent d'une voix délibérative, sont désignés, au moment de sa formation, par les partis et les autres organisations sociopolitiques représentés au Parlement, au prorata de leur représentation ».

26. Dans son rapport sur les élections locales de 2007, le BIDDH de l'OSCE indique que, « du fait de la variation admissible du nombre des membres des commissions, certains partis politiques n'ont pu désigner de membres des Commissions électorales de district et des bureaux électoraux d'arrondissement (BEA) sans que l'instance en question atteigne le nombre maximal de ses membres »⁵. Comme ce nombre est limité par le Code, la proportionnalité de la représentation, et même la simple représentation de l'ensemble des partis siégeant au Parlement, peut se heurter à une difficulté pratique. Dans la mesure où le modèle choisi vise à garantir la transparence des commissions, en permettant aux partis représentés au Parlement d'en désigner les membres, il convient d'insérer dans la législation les dispositions nécessaires, qui assureront à ces mêmes partis une représentation minimale au sein de ces commissions. Le BIDDH de l'OSCE a également recommandé d'envisager, dans ce cadre, la formation de commissions permettant la participation de partis plus implantés dans certaines régions du pays que les partis représentés au Parlement⁶.

⁵ OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Local Elections 3 & 17 June 2007.

⁶ Recommandation 3, in OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Local Elections 3 & 17 June 2007.

27. Pour ce qui est de la prise de décision au sein des commissions, des améliorations peuvent être apportées à certains points secondaires. L'article 17(2) dispose que « lorsque le candidat à la fonction de président, vice-président ou secrétaire de la commission n'obtient pas la majorité des voix, un deuxième tour de scrutin est organisé, auquel les candidats désignés au premier tour pour la même fonction peuvent prendre part ». Aucune exigence n'est cependant précisée quant au résultat du second tour. Le texte n'indique pas davantage que ce second tour se réduit à deux candidats ; si plus de deux candidats sont habilités à y prendre part, il convient de préciser clairement à quelles conditions l'élection de l'un d'eux est soumise (par exemple le plus grand nombre de voix ou plus de 50 % de celles-ci) ; si, dans ce dernier cas, aucun des candidats n'obtient la majorité requise, il importe d'énoncer la marche à suivre.

28. L'article 18(1) définit le quorum applicable aux décisions prises par la CEC (la moitié de ses membres) et l'alinéa 2 fixe les conditions de validité d'une décision. L'article 32(2) prévoit des exigences similaires pour la prise de décisions au sein des commissions situées aux autres échelons. La validité de leurs décisions suppose qu'elles soient prises par plus de la moitié de leurs membres (cinq membres sur neuf), indépendamment du nombre de membres présents et votants. Cette obligation est parfois inapplicable dans la pratique et occasionne des retards. Le but ici recherché est cependant d'assurer le plus large consensus possible au sein des commissions, ce qui est positif.

29. La préoccupation née de la distinction faite entre les membres de la CEC par l'article 17(3) du Code, telle que l'expose l'avis conjoint de 2006, demeure.

30. Le dernier avis conjoint réitère la recommandation formulée par le rapport final de la MOE du BIDDH de l'OSCE sur les élections de 2005 : il convient de mettre en place des dispositifs garantissant que les membres des CED issus de la magistrature ne continuent pas d'occuper leur fonction de magistrats en exercice durant leur mandat de membres d'une CED. Le BIDDH s'inquiétait tout particulièrement du fait que « *cette pratique soulève la question d'un conflit possible d'intérêts dans la mesure où le tribunal où siègent normalement ces membres de CED peut aussi être appelé à se prononcer sur des recours visant un contentieux électoral* »⁷. Il est regrettable qu'aucune modification n'ait été apportée au Code électoral pour remédier à cette lacune.

Listes électorales

31. La qualité des listes électorales est sujette à caution depuis l'apparition du multipartisme en Moldova. Le principe applicable en la matière veut que toute personne s'inscrive dans son lieu de résidence et vote dans la circonscription où elle est inscrite. Les électeurs ayant déménagé après la clôture des inscriptions sur les listes électorales peuvent être affectés à un nouveau bureau de vote en obtenant un certificat de droit de vote, qui confirme leur radiation de la liste antérieure (article 39(9)). Les listes électorales sont conservées à l'échelon communal, ce qui limite les possibilités de vérification d'une double inscription sur le reste du territoire national.

32. La législation autorise toujours l'inscription des électeurs le jour du scrutin, sur présentation d'un document attestant de leur résidence dans le secteur rattaché à un bureau de vote. Ces électeurs sont ajoutés sur une liste dite complémentaire. L'utilisation constante des listes complémentaires et l'absence de garanties suffisantes contre le vote multiple conduisent à redouter d'éventuelles fraudes. Une telle pratique est par ailleurs contraire au Code de bonne conduite en matière électorale⁸.

⁷ OSCE/ODIHR EOM Final Report on 6 March 2005 Parliamentary Elections, page 7.

⁸ Code de bonne conduite en matière électorale, « Il faut en tout cas exclure la possibilité laissée à chaque bureau de vote d'inscrire des électeurs le jour même des élections » I. 1. 1.2. iv (CDL-AD(2002)023rev).

33. Ce dernier souligne, plus précisément, à quel point il est capital que les listes électorales soient *permanentes*⁹ et *régulièrement mises à jour*¹⁰. Parallèlement, le Code électoral moldave impose que les listes électorales soient « vérifiées en rendant visite, à leur domicile, aux électeurs qui y sont inscrits »¹¹ et mises à jour tous les ans « à partir des précisions relevées au domicile des électeurs »¹², ce qui peut donner naissance à des pratiques qu'avait déjà critiquées la mission d'observation des élections (MOE) du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. A l'occasion des dernières élections locales organisées en Moldova, la MOE avait en effet indiqué que les listes électorales étaient vérifiées par un *système de « porte à porte »* juste avant l'ouverture de la campagne électorale ; elle avait estimé que cette méthode de vérification et de mise à jour des listes électorales permettait la constitution de listes de différents formats, y compris de listes manuscrites, et nuisait de ce fait à leur exactitude¹³. Comme le constatait également le rapport final de la MOE du BIDDH de l'OSCE sur les élections locales de 2007, il convient que des mesures soient prises pour garantir l'établissement de listes électorales uniformes sur l'ensemble du territoire, qui comportent toutes les données requises par la législation.

34. Il incombe par conséquent à la Moldova de renforcer de toute urgence la fiabilité des listes électorales et de mettre en place un système d'inscription des électeurs conforme aux recommandations antérieures du BIDDH de l'OSCE et du Conseil de l'Europe, ainsi qu'au Code de bonne conduite en matière électorale.

Désignation et inscription des candidats

35. En vertu de l'article 42(6), la personne chargée de recueillir les signatures des électeurs signe chaque feuillet des listes de soutien en présence du responsable de l'administration publique locale du territoire sur lequel sont recueillies les signatures. Cette procédure ne garantit toutefois pas l'indépendance et l'impartialité de l'inscription des candidats. Elle s'avère, en outre, pesante et superflue, puisque ces listes de signatures destinées à soutenir les candidats seront au bout du compte vérifiées par les commissions électorales respectives, investies de la compétence légale du traitement de l'inscription des candidats, dont l'administration publique locale est dépourvue.

36. Seuls les candidats indépendants ont l'obligation de présenter les signatures de soutien à leur candidature. Les partis et les coalitions enregistrés ne sont pas tenus de recueillir ces signatures à l'occasion d'une élection. Néanmoins, conformément à la législation relative aux partis politiques, la présentation d'une liste de signatures de soutien est une condition préalable à l'enregistrement initial d'un parti politique auprès des autorités.

37. L'article 43(4) prévoit l'invalidation des listes de soutien établies avant le début de la période de désignation des candidats. Il ne précise cependant pas si la présence de quelques signatures recueillies avant la période de désignation des candidats, quel qu'en soit le nombre, suffit à frapper de nullité le reste des signatures apposées sur la même liste, quand bien même celles-ci auraient été recueillies durant la période légale. Le Code devrait indiquer clairement que seules les signatures réunies en dehors de la période légale devraient être invalidées.

38. Il convient également que le Code fixe avec précision la procédure de vérification des documents présentés par les candidats à l'inscription (le cas échéant), ainsi que les

⁹ Code de bonne conduite en matière électorale, « il faut des listes électorales permanentes », I.1.1.2.i (CDL-AD(2002)023rev).

¹⁰ *Ibidem*, « il faut des mises à jour régulières, qui doivent être au moins annuelles. L'inscription des électeurs, lorsqu'elle n'est pas automatique, doit être possible pendant un laps de temps relativement long », I.1.1.2.ii (CDL-AD(2002)023rev).

¹¹ Code électoral de la Moldova, chapitre 5, article 39 (1) (CDL-EL(2007)019).

¹² *Ibidem*, article 39 (3).

¹³ CG/BUR(13)75.

conséquences entraînées par le constat d'inexactitude de l'une de ces informations.

39. Par ailleurs, les précédentes recommandations conjointes s'inquiètent de trois articles du Code, qui sanctionnent certaines infractions à ses dispositions par l'annulation de l'inscription du candidat. Une candidature peut ainsi être annulée dans les cas suivants :

Article 36 : « un candidat à une élection reçoit sur son compte des fonds non déclarés en provenance de l'étranger ou utilise sciemment de tels fonds [...] » ; en pareille circonstance, la CEC demande à la Cour suprême d'annuler l'enregistrement de l'intéressé.

40. En cas d'organisation d'un nouveau scrutin à la suite de l'annulation des élections par la Cour constitutionnelle (article 93) ou la CEC (article 138), les deux articles précités prévoient que « les candidats à l'élection ayant commis une fraude sont rayés des bulletins de vote ».

41. Les recommandations conjointes ont souligné que toute procédure susceptible d'aboutir à une telle sanction devait respecter le principe de la présomption d'innocence. Il importe également que le Code précise que pareille décision ne saurait entraîner l'annulation du mandat d'un candidat élu. Les normes évoquées n'ont fait l'objet d'aucune modification. Il y a lieu de présumer que les dispositions en vigueur peuvent, et même doivent être interprétées dans un sens conforme aux principes énoncés.

42. L'observation des élections locales de 2007 par la MOE du BIDDH de l'OSCE a révélé la nécessité de préciser davantage les motifs juridiques de radiation d'un candidat. L'article 126(1) du Code électoral fait obligation à un parti qui prend part aux élections locales de présenter sur sa liste un nombre minimum de candidats équivalant à la moitié des sièges d'un conseil municipal donné. L'article 79 prévoit une disposition similaire pour les élections législatives. Au cours des élections locales de 2007, l'exigence précitée a été utilisée par certaines commissions électorales comme motif d'annulation de listes entières de candidats, suite au retrait de certains d'entre eux, le nombre de candidats restants étant alors inférieur à celui fixé par la législation¹⁴. Il convient que cette dernière précise que le retrait ou l'exclusion de certains candidats de la liste d'un parti déjà enregistrée, et qui avait par conséquent satisfait à l'ensemble des conditions légales d'inscription, n'entraîne pas la radiation automatique de la liste tout entière ; une telle mesure devrait, en principe, intervenir en dernier ressort dans une société démocratique¹⁵.

43. L'article 48(3) dispose que l'ordre d'apparition des candidats sur un bulletin de vote est déterminé par l'ordre dans lequel ils ont été enregistrés par les commissions électorales compétentes. Afin d'éviter toute confusion et d'éventuelles tentatives de fraude, comme cela a été signalé à l'occasion des élections locales de 2007, il importe d'établir par tirage au sort l'ordre d'énumération des candidats et/ou des partis sur un bulletin de vote et de fixer, dans la législation ou sous forme d'un règlement de la CEC, la procédure correspondante.

Campagne électorale

44. Selon l'article 1, le terme « **campagne électorale** » fait référence à la période durant laquelle est autorisé l'exercice d'activités visant à influencer les électeurs pour qu'ils expriment leurs suffrages en faveur de l'un ou l'autre candidat ; celle-ci débute pour chaque candidat au jour de son inscription auprès de la Commission électorale centrale ou de la commission électorale de district concernée et s'achève à compter de son exclusion ou le jour du scrutin. Cette même disposition retient une définition distincte de la campagne électorale : « l'élaboration et la diffusion des informations destinées à influencer le vote des

¹⁴ Voir OSCE/ODIHR Election Observation Mission Final Report, Local Elections 3 & 17 June 2007.

¹⁵ Voir OSCE/ODIHR Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections, p. 20-21, disponible sur http://www.osce.org/odihr/item_11_13588.html.

électeurs en faveur de l'un ou l'autre des candidats ». Rien n'explique la présence de la double définition de ce terme dans un seul et même article du Code.

45. La fixation d'une date unique pour l'ouverture de la campagne électorale à l'ensemble des candidats est recommandée, dans la mesure où l'inscription précoce d'un candidat pourrait avantager injustement celui-ci en lui permettant de commencer sa campagne plus tôt.

46. Selon l'article 36(1), « le financement direct ou indirect des campagnes électorales de candidats à des élections, l'aide matérielle sous toutes ses formes et l'aide à des candidats par d'autres États ou des entreprises, institutions ou organisations étrangères, internationales ou mixtes, ainsi que par des personnes physiques ne possédant pas la citoyenneté de la République de Moldova, sont interdits ». Dans son libellé actuel, cette disposition est trop vague et restreint l'action légitime menée par les organisations internationales en faveur de la démocratie et du pluralisme.

47. L'article 47(1) dispose que le fait de « mener campagne en faveur d'un candidat n'est autorisé qu'une fois celui-ci inscrit auprès d'une instance électorale ». Cette disposition semble imposer une restriction inutile au droit à la liberté d'expression et peut servir à limiter le débat et les activités politiques habituels.

48. Plusieurs recommandations conjointes antérieures constataient que l'article 47, alinéa 1, limitait le droit de faire campagne aux « *citoyens de la République de Moldova, partis et autres organisations sociopolitiques, coalitions électorales, candidats et représentants de ces candidats* ». Cette limitation est contraire aux instruments internationaux et au droit constitutionnel national (« [...] *les ressortissants étrangers et les apatrides jouissent des mêmes droits et sont soumis aux mêmes obligations que les citoyens de la République de Moldova.* »)¹⁶. L'alinéa 1 de l'article 47 interdit également les campagnes « *amORALES* ». Cette interdiction est d'une portée trop large et pourrait être appliquée d'une façon qui constituerait une violation du droit à la liberté d'expression. La limitation de ce droit pourrait empêcher la conduite d'une campagne vigoureuse et dynamique, élément fondamental des campagnes électorales en démocratie. Cette large interdiction n'est conforme ni aux engagements de l'OSCE, ni aux normes internationales, ni aux principes constitutionnels nationaux http://www.venice.coe.int/docs/2005/CDL-EL%282005%29048rev-f.asp -_ftn30¹⁷. L'article 47, alinéa 12, comporte une interdiction similaire des campagnes « *amORALES* », qui pose tout autant problème. Il convient de réexaminer ces deux alinéas.

Seuils obligatoires de participation électorale

49. En dépit de la recommandation formulée dans l'avis conjoint de 2006, qui soulignait qu'un seuil obligatoire de participation pouvait conduire à des « *impasses électorales* »¹⁸, le Code électoral moldave a conservé la disposition en vertu de laquelle les élections « *sont invalidées lorsque moins de la moitié des électeurs inscrits sur les listes électorales y ont pris part* »¹⁹. De fait, les articles 91 et 93 prévoient l'invalidation des élections législatives en cas de taux de participation inférieur à 50 %. Ce taux de participation est fixé à un tiers des électeurs à l'occasion de l'organisation d'un nouveau scrutin. Si ce seuil n'est toujours pas atteint, de nouvelles élections sont mises en place, auxquelles se présentent d'autres candidats ; le taux de participation exigé est alors de 50 %.

¹⁶ Paragraphe 26.1 du document de Moscou de l'OSCE de 1991 ; paragraphe 26 du document d'Istanbul de l'OSCE de 1999 ; article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; article 10 de la Convention européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ; articles 19, 32, et 41 de la Constitution moldave.

¹⁷ Voir le paragraphe 9.1 du Document de l'OSCE de Copenhague de 1990 ; le paragraphe 26 du Document de l'OSCE de Moscou de 1991 ; l'article 10 de la Convention européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ; les articles 32 et 41 de la Constitution moldave.

¹⁸ CDL-AD(2006)001, p. 24, 15e.

¹⁹ Code électoral de la Moldova, article 91.

50. La participation des électeurs est essentielle à une démocratie représentative, mais le fait d'imposer des seuils obligatoires n'améliore pas automatiquement, ni efficacement, cette participation. Les seuils obligatoires se sont d'ailleurs révélés inefficaces et gênants dans certaines élections organisées récemment dans les pays postcommunistes. Ils pourraient en effet conduire à des malversations électorales commises dans le but de remporter une élection. La Moldova a elle-même été confrontée aux difficultés nées de cette obligation et à l'échec des élections municipales organisées en 2005 à Chisinau. Les seuils obligatoires peuvent, par ailleurs, être utilisés de manière abusive par les forces politiques, puisqu'ils leur donnent la possibilité d'influencer les élections en appelant à leur boycott.

51. L'organisation d'un nouveau scrutin validé, dont le taux de participation serait d'à peine un tiers de l'électorat, n'est pas plus démocratique que l'invalidation d'un premier scrutin dont la participation électorale aurait été tout juste inférieure à 50 %. Dès lors que le processus électoral se révèle équitable et transparent, les seuils obligatoires n'ont aucune incidence sur la confiance des électeurs à l'égard du scrutin ; ils peuvent au contraire aboutir à une série d'élections dont la participation ira en diminuant et qui lasseront l'électorat. C'est la raison pour laquelle, comme le recommandait déjà l'avis conjoint précédent, il convient d'abroger le seuil obligatoire de participation fixé par les articles 91 et 93. Cette observation vaut également pour l'article 136, qui porte sur les élections locales, et les articles 171 et 199 consacrés au référendum, quand bien même le seuil imposé ici est inférieur et ne s'applique pas à l'organisation d'un nouveau scrutin pour les élections locales.

52. Conscients des problèmes que pourraient poser les seuils obligatoires de participation électorale, de nombreux pays n'en font pas même une condition préalable de la validité d'un référendum²⁰.

Taille des bureaux de vote

53. Le Code électoral dispose qu'un bureau de vote peut compter, au plus, jusqu'à 3 000 électeurs (article 29(2))²¹ et que la commission électorale de bureau de vote peut se composer au maximum de onze membres (article 29(10)). Bien que leur nombre autorise ces membres à participer à plus d'un tour de scrutin, le chiffre de 3 000 électeurs demeure excessif pour un seul bureau de vote.

54. Il peut en effet entraîner une influence inutile, susceptible de nuire au bon déroulement de la procédure de vote. Il est recommandé de limiter le nombre d'électeurs votant dans un même bureau de vote à 1 500 personnes, pour autant que les moyens organisationnels et financiers le permettent. De fait, des bureaux de vote de dimensions plus modestes, même s'ils sont situés dans le même bâtiment, peuvent améliorer à la fois le vote et le décompte des voix. Le Code peut prévoir des exceptions à ce principe dans les zones où il s'avère impossible, en pratique, de limiter ce chiffre à 1 500 électeurs au plus par bureau de vote.

Secret du scrutin

55. Le Code de bonne conduite en matière électorale souligne que
« les bulletins de vote ne doivent pas être signés ou tamponnés au moment où ils sont remis à l'électeur car la personne chargée de signer ou de tamponner les bulletins pourrait y mettre une marque permettant d'identifier l'électeur lors du décompte des

²⁰ Le Code de bonne conduite en matière référendaire déconseille les quorums de participation et d'approbation (CDL-AD(2007)008,III.7).

²¹ « Chaque bureau de vote compte au moins trente électeurs et au plus 3 000 ». – *Ibidem*, article 29 (1).

suffrages, ce qui va à l'encontre du secret du vote. A partir du moment où l'électeur prend son bulletin de vote, personne ne doit plus y toucher »²².

56. Le Code électoral moldave a cependant conservé la disposition en vertu de laquelle « avant l'introduction du bulletin de vote dans l'urne, un scrutateur, posté en permanence à côté de l'urne, applique le tampon spécial du bureau de vote au dos du bulletin »²³.

57. Le Conseil de l'Europe a été informé par la vice-présidente du Parlement moldave que ce dernier « ne jugeait pas nécessaire de modifier ces dispositions, dans la mesure où aucune violation du secret du scrutin n'a été constatée [...], le choix de l'électeur étant impossible à voir »²⁴.

58. Le BIDDH de l'OSCE et la Commission de Venise insistent sur le fait qu'il convient de modifier la procédure actuellement en vigueur d'application d'un tampon sur le bulletin, une fois que celui-ci a été rempli par l'électeur, afin de se conformer pleinement aux dispositions du Code de bonne conduite en matière électorale²⁵ et d'exclure toute possibilité de violation du secret du scrutin. Le rapport final de la MOE du BIDDH de l'OSCE sur les élections locales de 2007 démontre plus amplement la nécessité de réexaminer cette procédure.

Couverture médiatique de la campagne

59. Les journaux télévisés et les émissions d'actualité de certaines chaînes ont consacré des reportages aux activités des candidats sortants ou leur ont accordé un temps d'antenne immédiatement avant les élections, de sorte qu'ils paraissaient faire campagne ; cette situation pose problème. Néanmoins, l'interdiction par l'article 47(4) de tout compte rendu éditorial des meetings électoraux des candidats et des manifestations similaires, sans doute par crainte de privilégier certains concurrents, est une mesure plutôt radicale. Il n'est pas sûr en effet qu'en limitant la couverture médiatique de la campagne aux annonces payantes ou gratuites, on fasse bénéficier le public de la meilleure information sur les différences entre les programmes politiques des candidats.

60. Suite aux recommandations antérieures, la vice-présidente du Parlement a indiqué que le Code de la radiodiffusion du 27 juillet 2006 et le Code de conduite adopté par la CEC le 28 octobre 2005 s'attaquaient aux problèmes relatifs à la couverture éditoriale des candidats sortants. Le Bilan des constatations et conclusions préliminaires de la mission internationale d'observation des élections locales, établi par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et le BIDDH de l'OSCE, du 3 juin 2007, signale que la couverture médiatique des candidats sortants au cours de la période qui précède la campagne électorale demeure une source d'importantes difficultés. Cela vaut tout particulièrement pour les radiodiffuseurs publics²⁶. Il convient de prendre sérieusement en considération les recommandations formulées par le dernier avis conjoint.

61. L'article 64(3) dispose : « [a]u cours de la période électorale, tout sondage d'opinion portant sur les préférences politiques des électeurs ne peut être réalisé qu'à la condition d'être notifié au préalable à la Commission électorale centrale ». Cette obligation de notification semble inutile lorsque des restrictions sont de toute façon imposées à la publication des résultats.

²² CDL-AD(2002)023rev, paragraphe 34.

²³ Code électoral de la Moldova, article 54 (5).

²⁴ *Report on implementation of recommendations provided by the Council of Europe experts concerning the Amendment Act No. 248-XVI of 21/07/2006 to amend the Electoral Code*, page 2, paragraphe 1.

²⁵ CDL-AD(2002)023rev, I.4.

²⁶ *Statements of Preliminary Findings and Conclusions of the International Election Observation Mission, Local Elections, 3 and 17 July 2007*; disponible sur <http://www.osce.org/odihr-elections/23665.html>.

Droit de vote

62. Le Code fixe l'heure d'ouverture des bureaux de vote de 7 heures à 21 heures²⁷. Toutefois, en dépit des recommandations précédentes, il ne précise pas que les électeurs faisant la queue à l'extérieur des bureaux de vote au moment de leur fermeture seront autorisés à voter.

63. L'article 13(1)c dispose que « les personnes condamnées à une peine d'emprisonnement par une décision définitive prononcée par un tribunal » sont privées de leur droit de vote. Le dernier avis conjoint soulignait que la suppression définitive du droit de vote des personnes condamnées à une peine d'emprisonnement, quel que soit le motif ou la gravité de l'infraction commise, était contraire à la jurisprudence récente de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Selon cette dernière, les restrictions au droit de vote affectant tous les détenus condamnés de manière générale, automatique et indifférenciée sont incompatibles avec l'article 3 du Protocole n° 1 (droit à des élections libres) à la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales²⁸.

64. L'article 75 impose une restriction au droit à être élu au Parlement, en prévoyant qu'un candidat doit avoir sa résidence permanente dans le pays. Cette exigence s'ajoute à la condition de citoyenneté. Elle est contraire à l'article 38(3) de la Constitution moldave, selon lequel « le droit de se présenter à une élection est garanti par la loi à tout citoyen de la République de Moldova qui jouit du droit de vote ».

65. Les avis conjoints antérieurs s'attaquaient déjà au problème de la limitation de l'exercice, par les membres des forces armées, de leur droit de vote aux élections locales. L'article 123(1) ne les autorise en effet pas à voter.

66. Certaines élections récentes ont permis de constater que la plupart des bureaux de vote étaient inaccessibles aux personnes handicapées et présentaient des difficultés d'accès pour les personnes âgées. Il est recommandé d'inscrire, au minimum, le principe général de l'accessibilité des bureaux de vote dans la loi.

Observateurs

67. Selon l'article 63(1), la commission électorale de district peut refuser une accréditation à un observateur et est tenue d'informer le parti qui l'a désigné des motifs de ce refus. Le Code n'énumère toutefois pas clairement les raisons susceptibles de motiver le refus d'accréditer un observateur.

68. L'article 63(4) dispose :

« les représentants des associations publiques de la République de Moldova qui remplissent les conditions requises sont accrédités, sur décision de la Commission électorale centrale ou des commissions électorales, pour observer les élections au sein des bureaux de vote. Au sens du présent alinéa, il convient d'entendre par associations publiques « qui remplissent les conditions requises » celles qui, en vertu de leur statut, ont vocation à promouvoir les droits de l'homme et les valeurs démocratiques et que la Commission électorale centrale (ou, s'il s'agit d'organisations régionales, la commission électorale de district) juge capables d'exercer des fonctions civiques relativement aux élections ».

²⁷ Ibidem, article 50.

²⁸ CEDH, Hirst c. Royaume-Uni (n°2) – 74025/01 – 6 octobre 2005.

69. Le Code ne précise pas les motifs susceptibles d'amener la CEC à juger l'organisation « capable d'exercer des fonctions civiques relativement aux élections ». Cette exigence s'avère superflue et impose des restrictions inutiles aux observateurs nationaux. En outre, le Code n'énonce aucun critère concret et objectif ; il ne fixe pas davantage la procédure en vertu de laquelle la CEC décide de la « capacité » de l'organisation.

Décompte des voix

70. Un certain nombre de recommandations formulées dans le dernier avis conjoint au sujet des procédures de décompte des voix et de présentation en tableaux des résultats électoraux n'ont pas encore été suivies d'effet.

71. En outre, le Code demeure imprécis sur la marche à suivre lorsque les chiffres indiqués dans les procès-verbaux des résultats révèlent une différence entre le nombre de bulletins présents dans l'urne et le nombre d'électeurs ayant voté, notamment si le premier chiffre est supérieur au second. Comme le recommandait l'avis conjoint, il convient de réfléchir au fait de soumettre la CED compétente à une obligation de contrôler le dépouillement et de prendre les mesures qui s'imposent en cas de non concordance des décomptes. Par ailleurs, comme le préconisait le rapport final de la MOE du BIDDH de l'OSCE sur les élections locales de 2007, « il importe que le Code électoral procède à une répartition claire des compétences entre les CED et les tribunaux en cas de nouveau dépouillement des voix, en précisant les motifs pour lesquels un nouveau dépouillement peut être demandé, l'auteur de la demande, l'instance visée et l'instance chargée d'y procéder ».

Publication des résultats

72. Comme l'indique l'avis conjoint de 2006²⁹, la législation ne fait
« aucun cas de la recommandation suivante du rapport MOE final du BIDDH de l'OSCE de 2005 : « la CEC devrait publier les résultats détaillés des élections, par bureau de vote, sur son site Web dès leur calcul par les CED »³⁰. Seul un mécanisme de ce type permet en effet une analyse minutieuse des résultats consolidés par bureau de vote, afin de comparer les résultats dépouillés au niveau central avec ceux obtenus au niveau de chaque bureau de vote par les représentants des partis et les observateurs et, partant, de renforcer la confiance du public dans les résultats généraux ».

73. La recommandation formulée dans le dernier avis conjoint n'a toujours pas été prise en compte.

74. De plus, l'article 61(2) semble indiquer que les résultats préliminaires ne devraient pas être publiés par une commission lorsqu'une juridiction est saisie d'un recours relatif au déroulement du scrutin. Or, dans une telle situation, la transparence est tout aussi nécessaire, voire plus indispensable encore. En outre, les résultats définitifs peuvent parfaitement tenir compte de l'issue d'une éventuelle procédure judiciaire.

Procédures de recours

75. L'avis conjoint de 2006 évoquait les recommandations antérieures en matière de procédures de recours, en rappelant qu'il convenait de :

« veiller à ce que la loi définisse clairement les compétences et les responsabilités des diverses instances chargées d'examiner les recours, en vue d'éviter les conflits de

²⁹ CDL-AD(2006)001, par. 59.

³⁰ OSCE/ODIHR EOM Final Report on 6 March 2005 Parliamentary Elections, page 22.

juridiction et d'empêcher les requérants ou les autorités de choisir leur instance de recours ».

76. Il indiquait par ailleurs que :

« le système actuel d'examen des recours sortirait renforcé d'une définition plus claire des responsabilités et semble incompatible avec les recommandations du Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise³¹ ».

77. Les recommandations précitées restent d'actualité, dans la mesure où le Code permet encore aux requérants de choisir leur instance de recours, ce qui peut entraîner des conflits de juridiction, une multiplication des actions engagées et des décisions de justice contradictoires. Au sein du système judiciaire proprement dit, l'annulation des résultats relève, conformément aux articles 68, 89 et 92, de la compétence des juridictions ordinaires et de la Cour constitutionnelle.

78. L'article 68(3) du Code semble investir les tribunaux d'un pouvoir de modification des procès-verbaux des résultats définitifs lorsque des erreurs sont constatées. Le sens du libellé suivant est toutefois imprécis : « [la juridiction compétente] écarte le candidat qui a obtenu un nombre inférieur de suffrages valablement exprimés, pour le remplacer par le candidat ayant obtenu un nombre supérieur de suffrages valablement exprimés, lors de la division séquentielle ». Ce mode de correction semble présenter un caractère excessivement général pour pouvoir s'appliquer à toute erreur éventuelle d'un procès-verbal.

79. L'article 92 dispose : « en cas de constatation par la Cour constitutionnelle d'une infraction aux dispositions du présent Code, commise au cours du scrutin et du décompte des voix, ayant faussé les résultats du scrutin et l'attribution des sièges, les élections sont annulées ». Cet article pourrait être interprété dans un sens qui confère à la Cour le pouvoir de prononcer l'annulation d'une élection sur l'ensemble du territoire, alors même que l'infraction se limiterait à certains bureaux de vote ou districts. Conformément au Code de bonne conduite en matière électorale, il convient d'organiser de nouvelles élections dans les zones où la commission des infractions a été établie³². De plus, le critère d'invalidation d'une élection peut être jugé excessivement rigoureux s'il y a lieu d'organiser un nouveau scrutin sur l'ensemble du territoire.

Sanctions

80. Conformément à l'article 69, toute atteinte à l'honneur et à la dignité des candidats engage la responsabilité juridique de son auteur. L'avis conjoint de 2006 indiquait que cette disposition

« est trop vague et pourrait être appliquée d'une façon qui entraînerait la violation du droit à la liberté de parole et d'expression. Cette large interdiction pourrait entraîner la violation de l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, des engagements de l'OSCE et des principes constitutionnels nationaux³³. Il conviendrait de recommander que l'article 69 soit reformulé de façon à être compatible avec le droit à la liberté de parole et d'expression ».

³¹ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev, paragraphe 97.

³² CDL-AD(2002)023rev, II.3.3. par. 101 « Les pouvoirs de l'instance de recours sont également importants. Il doit lui être possible d'annuler le scrutin si une irrégularité a pu influencer le résultat, c'est-à-dire modifier la répartition des sièges. Ce principe général doit être affiné, en ce sens que le contentieux de l'annulation ne doit pas forcément porter sur l'ensemble du territoire, voire l'ensemble de la circonscription ; au contraire, l'annulation doit être possible par bureau de vote. Cela permettra à la fois d'éviter deux situations extrêmes : l'annulation de la totalité d'un scrutin alors que les irrégularités sont limitées géographiquement ; le refus d'annuler le scrutin si l'étendue géographique des irrégularités est insuffisante. L'annulation du scrutin doit entraîner la répétition de l'élection sur le territoire où l'élection a été annulée ».

³³ Voir le paragraphe 9.1 du Document de l'OSCE de Copenhague de 1990 ; le paragraphe 26 du Document de l'OSCE de Moscou de 1991 ; l'article 10 de la Convention européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ; les articles 32 et 41 de la Constitution moldave.

81. Bien que l'article ne précise pas la sanction applicable, il est une nouvelle fois recommandé de revoir le libellé de la disposition concernée.

Conclusion

82. Suite aux recommandations du dernier avis conjoint sur le Code électoral de la Moldova³⁴, le Parlement moldave a pris un nombre considérable d'initiatives pour améliorer la législation électorale. Le Code électoral, tel qu'amendé jusqu'au mois de mars 2007, offre un excellent socle pour l'organisation d'élections véritablement démocratiques, bien que certaines recommandations formulées par la Commission de Venise et le BIDDH de l'OSCE ne transparissent pas dans la version révisée du texte. Le déroulement d'élections authentiquement démocratiques dépend donc essentiellement de la volonté politique de l'ensemble des parties prenantes et de l'application, de bonne foi, de la législation électorale.

83. Il convient de lire le présent avis en le rapprochant de l'avis conjoint sur le Code électoral de la Moldova adopté lors de la 66^e session plénière de la Commission de Venise (17-18 mars 2006, CDL-AD(2006)001), dans la mesure où plusieurs recommandations antérieures restent d'actualité.

84. Les principales recommandations formulées par le BIDDH de l'OSCE et la Commission de Venise dans le présent avis conjoint sont les suivantes :

Système électoral :

- Il convient que le système électoral du Parlement permette une participation suffisante à la vie publique des minorités nationales et des principales parties prenantes à l'échelon régional ;
- les seuils obligatoires de participation, qui conditionnent la validité des élections, devraient être supprimés en vue d'éviter la répétition à l'infini d'élections invalidées ;
- il importe de ne pas relever les seuils fixés pour l'attribution des sièges et de réfléchir à la mise en place d'un seuil unique applicable aux partis et aux coalitions pour l'attribution des sièges parlementaires.

Administration des élections :

- il convient de revoir la possibilité de révoquer les membres des commissions électorales, dans la mesure où elle risque de porter atteinte à l'indépendance et à la stabilité de l'administration des élections ;
- la compétence décisionnelle des membres de la Commission électorale centrale disposant d'une voix délibérative et consultative devrait être précisée.

Listes électorales :

- il convient de redoubler d'efforts pour améliorer la fiabilité des listes électorales, y compris en mettant en place une liste électorale centralisée et permanente ;
- en cas de maintien de l'inscription le jour du scrutin, il est indispensable de prévoir des garanties suffisantes pour prévenir tout vote multiple éventuel ;
- il convient de réduire le nombre maximal d'électeurs inscrits par bureau de vote.

Droit de vote :

- la disposition relative à la privation de l'exercice de leur droit de vote, par les détenus purgeant une peine à laquelle ils ont été condamnés par décision de justice, devrait être alignée sur la jurisprudence récente de la CEDH.

Inscription des candidats :

³⁴ Avis conjoint sur le Code électoral de la Moldova, adopté lors de la 66^e session plénière de la Commission de Venise (17-18 mars 2006, CDL-AD(2006)001).

- il convient de poursuivre l'harmonisation des procédures visant à recueillir et à vérifier les signatures, en vue de garantir que cette mesure administrative ne fasse pas obstacle à l'inscription globale des candidats ;
- les procédures engagées en cas d'infraction à la législation et susceptibles d'aboutir à la radiation d'un candidat devraient respecter le principe de la présomption d'innocence ;
- il importe que l'ordre dans lequel les candidats apparaissent sur un bulletin de vote soit déterminé par tirage au sort plutôt que par leur ordre d'inscription.

Secret du scrutin :

- il convient de mieux assurer le secret du scrutin en supprimant l'obligation d'apposer un tampon sur les bulletins de vote, une fois ceux-ci remplis par les électeurs.

Campagne électorale :

- il importe de réexaminer les restrictions imposées au droit de faire campagne, afin de ne pas empêcher une précampagne électorale et de ne pas porter atteinte aux principes généraux de la liberté de parole et d'expression.

Dépouillement des suffrages, décompte des voix et publication des résultats :

- il convient de mettre en place des mécanismes supplémentaires de contrôle du dépouillement des suffrages ;
- la compétence des commissions électorales et des tribunaux en matière d'invalidation des résultats du scrutin devrait être précisée ;
- il importe que le Code fasse obligation à la Commission électorale centrale de publier, pour chaque bureau de vote, les résultats détaillés des élections sur son site Web, dès leur communication par les CED.

Procédures de recours :

- il convient de définir précisément les compétences et les attributions des diverses instances chargées de l'examen des recours, afin d'éviter les conflits de juridiction. Les requérants ne devraient pas avoir la possibilité de choisir leur instance de recours.