



Strasbourg, 30 octobre 2007

CDL-AD(2007)033

Avis n° 427 / 2007

Or. angl.

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

**AVIS SUR LA LOI DE L'ENTITÉ TERRITORIALE AUTONOME
DE GAGAOUZIE RELATIVE A L'ÉLECTION
DU GOUVERNEUR DE GAGAOUZIE (MOLDOVA)**

**Adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 22^e réunion
(Venise, 18 octobre 2007)
et la Commission de Venise
lors de sa 72^e session plénière
(Venise, 19-20 octobre 2007)**

**sur la base des observations de
M. Srdjan DARMANOVIC (membre, Monténégro)
M. Oliver KASK (membre, Estonie)
M. Kåre VOLLAN (expert, Norvège)**

TABLE DES MATIERES

1.	Introduction.....	3
1.1	<i>Contexte</i>	3
1.2	<i>Mandat</i>	3
1.3	<i>Documents de référence</i>	4
2.	Remarques générales.....	4
3.	Structure de la loi.....	5
4.	Système électoral.....	5
5.	Administration de l'élection.....	6
5.1.	<i>Structure et composition du système d'administration des élections. Élection des membres</i>	6
5.2.	<i>Commission ad hoc</i>	7
5.4.	<i>Incompatibilité de charges</i>	8
5.5.	<i>Révocation des membres de commissions électorales</i>	8
5.6.	<i>Personnel de l'administration électorale</i>	8
5.7.	<i>Formation des membres de commissions électorales</i>	9
5.8.	<i>Financement de l'administration des élections</i>	9
5.9.	<i>Commissions électorales de district ou CED</i>	9
5.10.	<i>Commissions de bureaux de vote</i>	9
5.11.	<i>Remarques complémentaires sur l'administration des élections</i>	9
6.	Listes électorales.....	10
7.	Droit de vote.....	11
9.	Planification des élections.....	12
10.	Enregistrement des candidats.....	12
11.	Désignation des candidats.....	12
12.	Financement de la campagne.....	13
13.	Campagne électorale.....	13
14.	Bulletins de vote.....	14
15.	Taille des bureaux de vote.....	14
16.	Accessibilité des bureaux de vote.....	14
17.	Horaires du vote.....	14
18.	Vote proprement dit.....	15
19.	Vote du personnel des unités militaires.....	15
20.	Vote des détenus.....	15
21.	Dépouillement des résultats.....	15
22.	Tabulation et publication des résultats.....	17
24.	Observation des élections.....	17
25.	Procédures judiciaires.....	17
	Conclusions.....	18

1. Introduction

1.1 Contexte

1. Suite à l'invitation des autorités moldaves, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (CPLRE) a observé l'élection du Gouverneur (« Bashkan ») de Gagaouzie (Moldova) tenue les 3 et 17 décembre 2006.

2. Tout en reconnaissant que le processus électoral a été mieux administré cette fois-ci que la dernière, les observateurs du CPLRE ont conclu que « les élections ne s'étaient pas déroulées en totale conformité avec les normes électorales internationale »¹. Ils ont mis en exergue l'existence de lacunes importantes, auxquelles il convient de remédier rapidement, notamment en raison de l'approche des élections locales. Dans leur rapport, les observateurs du Congrès ont souligné que « des progrès significatifs doivent être accomplis afin d'assurer la cohérence entre la législation électorale de Gagaouzie et le Code électoral de Moldova et de garantir l'impartialité de la Commission électorale centrale de Gagaouzie si la Moldova veut respecter entièrement ses engagements concernant les principes et normes électorales du Conseil de l'Europe ».²

3. En marge de cela, les observateurs du Congrès ont noté :

a. que les élections du Gouverneur (« Bashkan ») de Gagaouzie sont régies par la Loi de l'Entité territoriale autonome de Gagaouzie n°32-XXXIII/I relative à l'élection du Gouverneur de Gagaouzie (« la loi » ci-dessous) et que cette loi comporte des dispositions contraires au Code électoral de Moldova ;

b. que la loi n'a été amendée que quelques mois avant les élections et que ces amendements n'ont pas été soumis à l'avis de la Commission de Venise avant leur adoption ;

c. que la composition de la Commission électorale centrale (CEC) de Gagaouzie et sa formation sur une base ad hoc ne sont pas propres à garantir son impartialité.

d. que la campagne électorale a été caractérisée par un accès inégal aux médias, par des doutes concernant l'utilisation des ressources administratives à des fins électorales et par l'absence de transparence sur l'argent consacré par les candidats à de la publicité imprimée ;

e. que le registre électoral est encore caractérisé par des inexactitudes grossières ;

f. que dans les bureaux de vote, les listes électorales étaient parfois dactylographiées et même manuscrites ;

g. qu'un grand nombre d'électeurs s'étaient inscrits sur listes supplémentaires le jour du scrutin, y compris lors du second tour ;

h. que des modifications relatives à l'inscription sur liste de vote mobile avaient été apportées entre les deux tours.³

1.2 Mandat

4. Déterminés à suivre les progrès des autorités moldaves en vue de la mise en œuvre d'une Recommandation en 2007, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ou CPLRE a, entre autres mesures, saisi la Commission de Venise d'une expertise de la Loi de l'Entité territoriale autonome de Gagaouzie n°32-XXXIII/I relative à l'élection du Gouverneur de Gagaouzie, récemment amendée, afin d'en garantir la cohérence avec le Code électoral de Moldova et les normes du Conseil de l'Europe en matière d'élections.⁴

¹ CG/BUR(13)75.

² CG/BUR(13)75.

³ CG/BUR(13)76.

⁴ CG/BUR(13)77.

5. Les commentaires ont été établis à partir de la traduction anglaise du projet de loi et sans possibilité d'obtenir plus de clarification. Il se peut donc que certains points aient été mal interprétés.

1.3 Documents de référence

6. Cet avis est basé sur :

- La Loi de l'Entité territoriale autonome de Gagaouzie relative à l'élection du Gouverneur (« Bashkan ») de Gagaouzie (Gagauz-Yeri) (Traduction non officielle) (CDL-EL(2007)022).
- Le Code électoral de Moldova (CDL-EL(2007)019).
- Le précédent Avis conjoint sur le Code électoral de Moldova (CDL-AD(2004)027; CDL-AD(2006)001).
- La Recommandation 213 (2007) sur l'élection du Gouverneur de Gagaouzie observée les 3 et 17 décembre 2006, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, 12 février 2007.
- L'Exposé des motifs concernant l'élection du Gouverneur de Gagaouzie observée les 3 et 17 décembre 2006. Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Conseil de l'Europe, 12 février 2007 (CG(13)43PART2).
- La Résolution 232 (2007) sur l'élection du Gouverneur de Gagaouzie observée les 3 et 17 décembre 2006.
- Le Code de bonne conduite en matière électorale : Lignes directrices et rapport explicatif ; adopté par la Commission de Venise lors de sa 52^e session (Venise, 18-19 octobre 2002) (CDL-AD(2002)023rev).

7. Le présent avis a été adopté par le Conseil des élections démocratiques, lors de sa 22^e réunion (Venise, 18 octobre 2007) et par la Commission de Venise, lors de sa 72^e session plénière (Venise, 19-20 octobre 2007).

2. Remarques générales

8. Dans son essence mais aussi dans ses dispositions, la Loi sur l'élection du Gouverneur de Gagaouzie (Moldova) suit les recommandations formulées dans le Code de bonne conduite en matière électorale publié par la Commission de Venise en octobre 2002⁵ et avec les pratiques les plus répandues dans les pays démocratiques où des élections compétitives sont administrées. En vertu de la Loi sur l'élection du Gouverneur de Gagaouzie, le « Bashkan » est élu au suffrage universel, égal et direct et au scrutin libre et secret. Il convient de noter que les dispositions de cette loi prescrivent, pour la plupart, un processus électoral transparent et garantissant la possibilité de solides formes de contrôle électoral ainsi que de deux types de mécanismes de contrôle : administratif (via la Commission électorale centrale) et judiciaire (via les décisions de la Cour d'appel en dernière instance).

9. En dépit de ces dispositions standard, la loi en comporte d'autres impossibles à considérer comme conformes aux recommandations du Code de bonne conduite en matière électorale ni aux pratiques démocratiques courantes dans ce domaine. Ces dispositions ont trait à l'organisation de la CEC et à l'établissement des registres électoraux (c'est-à-dire à la question du suffrage universel).

10. Sur la base de ce qui précède, il pourrait sembler qu'une partie des problèmes relatifs à l'élection du Gouverneur de Gagaouzie de décembre 2006 relevés par la mission d'observation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ont leur origine dans le texte même de la loi électorale. Cependant, certaines irrégularités, également relevées par le Congrès, ne dérivent pas de la loi mais sont survenues malgré elle, c'est-à-dire qu'il s'agissait

⁵ CDL-AD(2002)023rev.

de violations matérielles du Code électoral de Moldova, de non-respect de ses dispositions ou de recours à des manœuvres politiques permettant de les contourner.

3. Structure de la loi

11. La loi concerne uniquement l'élection du Gouverneur, les élections de l'Assemblée populaire de Gagaouzie étant régies par une loi distincte. Il serait souhaitable de consolider toutes les lois électorales de Gagaouzie en une loi unique de façon à éviter redondances et incohérences.

12. Certaines dispositions de la loi semblent extraites d'une autre loi et inadaptées à l'élection d'un gouverneur censé administrer l'ensemble du territoire. Cette question sera développée ultérieurement.

13. Plusieurs dispositions diffèrent des dispositions correspondantes du droit électoral de la République de Moldova. Comme le CPLRE l'a déjà demandé dans son rapport et ses recommandations de 2007, la législation gagaouze devrait être cohérente sur les grands principes de ce droit, basé sur les principes du patrimoine électoral européen.

4. Système électoral

14. Le Gouverneur est élu au scrutin majoritaire avec éventuellement un second tour. Un candidat est considéré élu dès le premier tour s'il a obtenu plus de la moitié des suffrages valides (article 68). Dans le cas contraire, un deuxième tour est organisé pour départager les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages (article 69(1)). Au deuxième tour, la majorité relative suffit pour être élu (article 69(5)).

15. Il s'agit là du système de scrutin majoritaire à deux tours le plus simple et le plus répandu. Cependant, l'article 70 – et l'article 88(b) pour ce qui est des élections répétées – semblent ajouter des conditions supplémentaires, requérant que le candidat vainqueur ait réuni plus de la moitié de toute les voix, suffrages nuls inclus. Or, tout d'abord, définir un critère électoral pour ensuite en adopter un autre plus compliqué est susceptible de prêter à confusion. Ensuite, il peut paraître superflu de multiplier les obstacles à l'élection : l'obtention de plus de la moitié des suffrages valides devrait suffire.

16. De plus, les articles 69(8), 86 et 87(5) prévoient un seuil obligatoire de participation pour la validation des élections. Au premier tour, la moitié de l'électorat au moins doit avoir participé ; au second tour, un tiers ; et pour les élections répétées, un tiers également, au premier comme au second tour. Or on peut douter du bien-fondé d'instaurer des seuils différents pour le premier et le second tour d'un même scrutin. En ce qui concerne les élections répétées, il serait plus logique d'abaisser le seuil étant donné que les électeurs ont déjà eu la possibilité de s'exprimer.

17. La question la plus importante est cependant de déterminer dans quelle mesure les seuils de participation jouent un rôle utile et souhaitable. En général, l'instauration de seuils n'améliore en rien le niveau de participation. Les élections répétées sont caractérisées par un taux de participation plus faible que les élections originales et par un coût administratif élevé. De plus, des élections répétées avec un taux de participation de 33% ne sont pas plus démocratiques qu'un premier tour avec un taux – par exemple – de 48%. Il conviendrait de tenir compte du principe démocratique qui veut que les décisions politiques soient prises par ceux qui participent au processus décisionnel. Les personnes s'abstenant de voter ne devraient pas influencer sur les décisions de gouvernance du simple fait de ne pas s'être rendu aux urnes. Les seuils étant susceptibles de donner lieu à des cycles électoraux interminables car sans

résultats valides, ils peuvent nuire au bon fonctionnement de la démocratie dans la région. Ces seuils obligatoires de participation devraient donc être supprimés pour l'élection du Gouverneur.

5. Administration de l'élection

5.1. Structure et composition du système d'administration des élections. Élection des membres

18. Trois types de commissions assurent l'administration de l'élection :

- La commission électorale centrale ou CEC, qu'il serait envisageable de renommer par exemple Commission électorale de Gagaouzie, afin de la distinguer de la CEC de la République de Moldova.
- Les commissions électorales de district ou CED (« Electoral Constituency Councils » dans la traduction).
- Les commissions de bureau de vote (« Electoral Offices of the polling stations » dans la traduction).

19. L'article 15(1) stipule que la CEC doit créer les organes et conseils électoraux censés organiser les élections et en assister le déroulement. L'article 16 donne la liste des organes électoraux, qui comprennent la CEC, les CED et les bureaux de vote. Aucune autre entité électorale n'est prévue. Le libellé de l'article 15(1) n'indique pas clairement les organes censés être créés dans les délais stipulés.

20. Les neuf membres de la CEC sont approuvés par l'Assemblée populaire sur recommandation de cette dernière, du Comité exécutif et de la magistrature de Gagaouzie. Ceci ne semble pas garantir une composition indépendante ; en conséquence, il conviendrait d'envisager une autre procédure de désignation des membres.

21. Les commissions de niveau intermédiaire sont appelées « circonscriptions » ou « commissions électorales de district » dans la traduction (en anglais : « constituency » et « Electoral constituency councils »). Si cette traduction n'est pas erronée, « circonscriptions » peut porter à confusion étant donné que le territoire de Gagaouzie dans son ensemble est considéré comme une circonscription pour ce qui est de l'élection du Gouverneur. Cependant, s'il ne s'agit que d'un terme renvoyant à un niveau d'administration (et pouvant coïncider avec le sens de « circonscription » dans le cadre des élections parlementaires ») il conviendrait de le préciser dans le libellé de la loi.

22. L'article 19(1) régit les élections au sein de la Commission électorale centrale et stipule qu'une personne est élue à la majorité par les membres de la commission. Ceci devrait être clarifié. La commission comportant neuf membres, on peut comprendre qu'au moins cinq doivent voter pour un même candidat pour qu'il soit déclaré élu. Le terme « majorité » signifie parfois plus de la moitié des voix et parfois le plus grand nombre de voix ; le libellé de l'article devrait éclaircir ce point. Si, pour être élue, une personne doit rassembler les suffrages de plus de la moitié des membres et pas seulement de ceux présents et ayant voté, il conviendrait que la loi indique la procédure à suivre si aucun candidat n'obtient une telle majorité. Il serait envisageable de décider que les voix des membres présents et ayant voté suffisent, et que, si avec ces voix, aucun candidat ne sort majoritaire, une nouvelle élection soit organisée entre les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix. Si ces deux derniers recueillent le même nombre de voix, une nouvelle réunion peut être convoquée afin de répéter l'élection ; en dernier ressort, un tirage au sort départagerait les candidats. Même s'il faut viser le consensus et la majorité les plus larges possibles, il importe également de ne pas bloquer les processus électoraux.

23. De façon similaire, l'alinéa 2 de l'article 20 devrait préciser « plus de la moitié des voix des membres présents et ayant voté » au lieu de « la majorité des membres ». A noter que l'alinéa 1 du même article impose déjà un quorum de plus de la moitié des membres pour la validation des décisions au sein de la CEC.

24. Ces commentaires valent également pour les CED (article 30(7)) et les commissions de bureau de votes (article 36(2)).

5.2. *Commission ad hoc*

25. La Loi sur l'élection du Gouverneur de Gagaouzie précise que la CEC est composée de neuf membres désignés par l'Assemblée populaire de Gagaouzie, au plus tard soixante jours avant le jour du scrutin, qu'elle doit être formée de telle manière que des représentants des trois pouvoirs de l'Entité territoriale autonome de Gagaouzie (l'Assemblée populaire, le Comité exécutif et la magistrature) proposent chacun la candidature de trois membres⁶ et qu'elle est investie d'un mandat sur la durée de la campagne électorale⁷.

26. Ceci suppose que la CEC soit constituée ad hoc (« au plus tard soixante jours avant le jour du scrutin ») et que son mandat ne soit valide que pour l'élection concernée. La nature temporaire de cet organe central est clairement indiquée par les dispositions régissant le statut de travail et les salaires de ses membres – tenus de suspendre leurs activités professionnelles pendant la durée du mandat de la CEC⁸.

27. Indépendamment du fait que la Gagaouzie est une entité territoriale autonome et que la République de Moldova est dotée de sa propre CEC, la recommandation du Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise précisant que « toute commission électorale centrale doit être permanente »⁹ conserve toute sa force d'application et vaut pleinement en l'espèce. En tant qu'entité autonome de la République de Moldova, la Gagaouzie conduit des élections à tous les niveaux du pouvoir sur son territoire, en application de ses propres lois et règlements électoraux, dans lesquels la Commission électorale centrale joue un rôle fondamental. Dans ce contexte, le statut de la CEC en tant qu'organe d'Etat de nature permanente, doté d'une adresse permanente et d'un personnel qualifié employé à plein temps, est un élément vital pour la stabilité du processus électoral. Faute d'un tel statut, la CEC risque de subir l'influence des partis et leaders politiques et d'ajuster ses vues sur des intérêts passagers.

28. Le fait que la CEC ne soit pas un organe permanent mais une structure ad hoc instaure des tendances qui affectent le processus électoral : a) intégration insuffisante de la commission électorale dans la structure gouvernementale ; b) non-utilisation, pour la conduite des élections, d'un système IT centralisé et continuellement actualisé ; c) manque de régularité dans la publication de matériels, de périodiques et de statistiques électorales appropriées ; d) mauvais suivi du développement et de la modernisation technologique en matière électorale ; e) manque de formations organisées et adéquates le personnel administratif travaillant aux élections, etc.

29. En accord avec ce qui précède, nous sommes d'avis que l'établissement permanent de la Commission électorale centrale du territoire autonome de Gagaouzie non seulement

⁶ Loi de l'Entité territoriale autonome de Gagaouzie relative à l'élection du Gouverneur (« Bashkan ») de Gagaouzie (Gagauz-Yeri), art.18.

⁷ Loi de l'Entité territoriale autonome de Gagaouzie relative à l'élection du Gouverneur (« Bashkan ») de Gagaouzie (Gagauz-Yeri), art. 19.

⁸ Loi de l'Entité territoriale autonome de Gagaouzie relative à l'élection du Gouverneur (« Bashkan ») de Gagaouzie (Gagauz-Yeri), art. 23.

⁹ CDL-AD(2002)023rev, II.3.1.c.

contribuerait à la stabilité du processus électoral mais également renforcerait l'indépendance et l'efficacité de son administration.

5.4. *Incompatibilité de charges*

30. Les articles 2, 30 et 36 définissent les incompatibilités liées au statut de membre de commission. Bien que cela soit probablement implicite, le fait que les membres des commissions ne peuvent pas se porter candidats aux élections devrait être clairement stipulé.

5.5. *Révocation des membres de commissions électorales*

31. L'article 22(2) relatif à la révocation de membres de la CEC devrait probablement concerner les organes de désignation plutôt que de nomination. Si l'article signifie que l'autorité de nomination des membres est celle habilitée à les révoquer, il conviendrait de préciser qu'il s'agit simplement de l'Assemblée populaire.

32. Les possibilités de révoquer un membre de la CEC sont très ouvertes ; la décision de révoquer incombe aux organes de nomination. Comme mentionné plus haut, la grande facilité à révoquer un membre est contraire au principe d'impartialité des organes électoraux. Il serait préférable d'insérer dans l'article 22 une liste concise et précise des motifs de révocation, y compris la liste des infractions administratives et pénales concernées. Le critère de révocation des membres au motif que « leurs actes ne sont pas en adéquation avec leur fonction » est trop vaste et susceptible d'entraîner des abus.

33. L'article 22 ne précise pas la procédure de révocation. Il n'apparaît pas clairement si le droit de révocation revient à l'Assemblée populaire en tant qu'organe de confirmation des membres ou aux divers organes tels que l'Assemblée de Gagauz-Yeri et les tribunaux ayant soumis des candidatures. Il semble en tout état de cause que tant l'Assemblée populaire que les autres organes soient habilités à révoquer des membres de la CEC, même en dehors de toute décision de justice. Si l'Assemblée a le pouvoir d'enquêter sur les « violations graves », il importe de définir la procédure de défense à la disposition du membre de la CEC incriminé et de prévoir des possibilités de recours. Or rien de tout cela n'est précisé, et selon la procédure actuelle, les tribunaux peuvent aisément révoquer un membre de la CEC.

34. Ces mêmes recommandations valent pour la révocation des membres des conseils et des bureaux électoraux (article 37).

5.6. *Personnel de l'administration électorale*

35. Aux termes de l'article 26, le personnel de la CEC est employé pendant la période électorale et n'est plus tenu d'assumer sa charge permanente. Même lorsque le mandat de membre d'un organe électoral est limité dans le temps, le siège et le personnel de cet organe devraient être, au moins partiellement, composé d'un personnel permanent.¹⁰ Cela permettrait de stabiliser les pratiques électorales et de bâtir sur l'expérience acquise. Avec un personnel ad hoc, les problèmes ayant surgi lors d'une élection peuvent se reproduire lors de la suivante, notamment en matière de listes électorales.

36. L'article 26 stipule que le personnel de la CEC est confirmé par le Comité exécutif et recommandé par la CEC. Il n'apparaît pas clairement si le Comité exécutif est lié par la recommandation. Il importe, pour le respect du principe d'impartialité, que les organes électoraux puissent choisir leur personnel indépendamment de tout organe politique ou

¹⁰ Voir le Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev, II.3.1.c: « La Commission électorale centrale doit être permanente. »

administratif. Il serait donc recommandé de confier à la CEC le pouvoir de décision en matière de sélection et de recrutement du personnel.

5.7. Formation des membres de commissions électorales

37. Aux termes de l'article 29(j), la CEC est censée assurer la formation des membres de commissions électorales pendant la période électorale. La bonne conduite des élections exigerait que cette formation ait lieu avant le début de la période électorale et non pas deux mois seulement avant le jour du scrutin. Il conviendrait donc d'achever la composition des organes électoraux longtemps à l'avance afin que la formation puisse elle aussi commencer bien plus tôt.

5.8. Financement de l'administration des élections

38. Selon l'article 27, la CEC doit présenter une requête au Comité exécutif dans un délai imparti par celui-ci, en vue de l'inclusion dans le budget des dépenses nécessaires pour le fonctionnement de la CEC et la conduite des élections. La CEC indique quels types d'activités elle a l'intention de mener pendant la campagne électorale. Ceci dérive également de l'article 39(2).

39. Il est essentiel que les organes électoraux disposent d'un financement adéquat. La législation est censée régir la procédure de préparation du budget annuel de Gagaouzie ; cependant, la loi soulève des inquiétudes sur les pratiques, dans la mesure où le Comité exécutif est autorisé à fixer un délai tardif impropre à la bonne conduite des élections. Les informations fournies par la CEC au Comité exécutif relativement aux activités qu'elle prévoit durant la campagne électorale doivent donc être limitées par la loi.

5.9. Commissions électorales de district ou CED

40. Les commissions électorales de district ont des responsabilités en grande partie semblables à celles de la CEC (voir par exemple les alinéas a), i) et j) de l'article 31). Il serait souhaitable d'éliminer toute redondance de tâche et de responsabilité entre organes électoraux, afin d'éviter que des décisions différentes ne soient prises sur les mêmes sujets par différents organes électoraux. Cette situation peut saper l'autorité des organes électoraux et inciter les partis politiques à critiquer le processus électoral.

5.10. Commissions de bureaux de vote

41. Les commissions de bureau de vote sont constituées conformément à l'article 33(7), qui stipule qu'ils doivent être formés au plus tard 25 jours avant le jour du scrutin. La création des bureaux de vote est régie par l'article 33(2) et doit avoir lieu au plus tard 20 jours avant le jour du scrutin. Ces délais, très courts, soulèvent certaines préoccupations quant au respect du principe d'impartialité et à la possibilité de doter les scrutateurs et les membres des commissions d'une formation satisfaisante et de vérifier les listes électorales.

42. De plus, il est difficile de comprendre comment les bureaux de votes pourraient être créés après les commissions de bureau de vote.

5.11. Remarques complémentaires sur l'administration des élections

43. L'article 24(i) stipule que la CEC doit soumettre ses rapports à l'Assemblée populaire, au Gouverneur et au Comité exécutif. Il semble peu fondé d'inclure le Gouverneur dans la liste, d'autant plus qu'il peut être l'un des candidats se présentant aux élections.

44. L'article 32 fait usage de l'expression « bureau électoral de district » (« district electoral office » dans la traduction anglaise), définie nulle part. Le contexte laisse à penser que cette expression est employée dans le sens de « commission de bureau de vote (« polling station committee »).

Le libellé de l'article 39(3) est incompréhensible ; il indique en effet que la CEC doit se soumettre un rapport à elle-même.

6. Listes électorales¹¹

45. La validité des listes électorales pose problème à chaque élection tenue en Moldova depuis l'indépendance du pays. Des initiatives ont été entreprises au niveau national en vue de la création d'un registre centralisé basé sur le registre civil. Cependant, il est encore estimé nécessaire d'autoriser le vote à des électeurs non inscrits sur simple présentation d'une attestation de résidence, en portant leur nom sur des listes supplémentaires. Cela signifie que des électeurs s'inscrivent le jour même du scrutin, ce qui est contraire au Code de bonne conduite électorale en matière d'élections.

46. Le Code de bonne conduite souligne l'importance d'avoir un registre électoral permanent¹² et qui soit régulièrement mis à jour¹³. Mais, s'il est admis de vérifier l'exactitude des renseignements figurant dans le registre « au domicile des électeurs »¹⁴, la Loi sur l'élection du Gouverneur de Gagaouzie ouvre la possibilité légale de vérifier les listes au moyen d'un système de porte à porte avant le début de la campagne, de les mettre à jour et de les afficher à l'extérieur des bureaux de vote. Ce qui s'était effectivement produit, et que la mission d'observation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe avait dûment critiqué. Comme le mentionne la délégation du Congrès dans ses conclusions, la qualité des listes électorales laissait à désirer ; certaines de listes étaient même dactylographiées et d'autres manuscrites, ce qui prête aux abus¹⁵.

47. Le caractère non permanent du registre électoral et son instabilité sont également encouragés par des dispositions de la loi électorale ouvrant la possibilité aux électeurs de s'inscrire le jour même du scrutin. En conséquence, les électeurs ne figurant pas sur la liste électorale du bureau de vote de leur lieu de résidence pouvaient se faire inscrire sur une liste supplémentaire le jour du scrutin, en produisant leur attestation de résidence permanente dûment tamponnée par les autorités régionales (article 60)¹⁶. Ainsi que l'a observé la délégation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe dans son rapport sur les dernières élections du Gouverneur de Gagaouzie, un grand nombre d'électeurs ont demandé et obtenu de se faire enregistrer sur la liste supplémentaire. Une vive controverse a été suscitée par le fait qu'un nombre élevé d'électeurs (entre 10 et 25 pour cent de l'ensemble de l'électorat) aient pu s'inscrire le jour même du scrutin sans qu'il ait été procédé, dans de nombreux cas, aux vérifications appropriées – et ceci en toute légalité.

¹¹ Les commentaires 46-50 de l'Avis conjoint sur le Code électoral de Moldova par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH (CDL-AD(2006)001) sont pertinents également aux fins du présent avis, étant donné la similarité des règlements relatifs à la vérification des listes électorales.

¹² « Il faut des listes électorales permanentes »- CDL-AD(2002)023rev, I.1.1.2. i.

¹³ « Il faut des mises à jour régulières annuelles, à une période bien déterminée. L'inscription des électeurs, lorsqu'elle n'est pas automatique, doit être possible pendant un laps de temps relativement long. » – CDL-AD(2002)023rev, I. 1. 1.2. ii.

¹⁴ Loi de l'Entité territoriale autonome de Gagaouzie relative à l'élection du Gouverneur (« Bashkan ») de Gagaouzie (Gagauz-Yeri), art. 43.

¹⁵ CG/BUR(13)75.

¹⁶ L'article 60 stipule :

(2) « Les électeurs ne figurant pas sur la liste du bureau de vote de leur lieu de résidence peuvent s'inscrire sur une liste supplémentaire en produisant un document attestant qu'ils sont résidents en ce lieu. Le bureau de vote conserve cette attestation leur permettant de voter et l'annexe au procès-verbal ».

48. Pour revenir à ce qui a été mentionné plus haut, il importe de souligner que le Code de bonne conduite en matière électorale stipule qu'« il faut exclure la possibilité laissée à chaque bureau de vote d'inscrire des électeurs le jour même des élections »¹⁷ et que toute liste supplémentaire a pour but d'autoriser les électeurs « ayant changé de domicile ou atteint l'âge légal du vote depuis la publication définitive de la liste, à voter »¹⁸, et non pas de permettre aux personnes ayant changé de lieu de résidence de régulariser leur droit de vote le jour même du scrutin.

49. Ceci soulève la question des votes multiples. Dans de précédentes recommandations concernant la Moldova, la Commission de Venise a considéré que si ce mécanisme de listes complémentaires est encore nécessaire, il ne devrait être toléré qu'assorti d'un système de « délivrance de cartes électorales ou par l'introduction d'enveloppes doubles pour les suffrages ainsi exprimés, l'enveloppe extérieure comportant le nom de l'électeur et d'autres données qui pourraient être vérifiées par confrontation avec d'autres listes électorales, afin d'éviter les votes multiples. Une fois cette vérification opérée, l'enveloppe serait ouverte et le bulletin contenu dans la seconde enveloppe joint aux autres bulletins pour le dépouillement »¹⁹.

50. Les autorités gagaouzes devraient donc s'efforcer de modifier les dispositions de la Loi sur l'élection du Gouverneur qui tendent à renforcer le caractère non permanent du registre électoral et, partant, son instabilité. Tout changement en ce sens (y compris la mise à jour régulière du registre), rendant abus et manipulations plus difficiles, contribuera à l'amélioration du processus électoral.

51. Les registres gagaouzes devraient être établis de la même manière que les registres moldaves dressés pour les élections générales, donc bénéficier de toute amélioration apportée au processus électoral moldave. Il semble que les municipalités gagaouzes aient la pleine responsabilité de la tenue des registres établis pour les élections en Gagaouzie.

7. Droit de vote

52. Aux termes de l'article 13(1)(c), les personnes condamnées à une peine d'emprisonnement par décision de justice se voient retirer leur droit de vote ; par ailleurs, l'article 13(2)(c) stipule que ne peuvent être élus les individus emprisonnés suite à une condamnation par une cour et qui sont en train de purger leur peine. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'affaire *Hirst c. Royaume-Uni*, l'imposition globale d'une restriction au droit de vote (dans les élections parlementaires) des détenus condamnés est estimée disproportionnée et contraire à l'article 3 du Protocole n°1 de la CEDH. Les élections du Gouverneur de Gagaouzie n'étant pas parlementaires, ces dispositions ne s'appliquent pas en l'espèce. Néanmoins, des clarifications devraient être apportées entre ces deux restrictions de même que vis-à-vis de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme quant à la question de la proportionnalité. En effet, toute restriction générale valant pour l'ensemble des personnes condamnées à une peine de prison, sans que la durée de la peine n'entre en considération d'aucune sorte, peut sembler disproportionnée.

53. L'article 13(3) prévoit la suspension, pendant la période électorale, de la charge publique exercée par le candidat si cette charge est incompatible avec le mandat électif brigué. Dans la pratique, ceci pourrait aisément restreindre les candidatures de l'opposition par rapport au Gouverneur en fonction qui, lui, continuera à percevoir ses traitements et émoluments. Les personnes occupant d'autres charges peuvent hésiter à se porter candidat de peur de perdre

¹⁷ CDL-AD(2002)023rev, I. 1. 1.2 iv.

¹⁸ CDL-AD(2002)023rev, I. 1. 1.2 vi.

¹⁹ Recommandation conjointe de 2004 de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH.

leur emploi. Dans les pays démocratiques, le droit d'un candidat d'occuper un autre poste n'est généralement pas restreint ; l'intéressé n'est relevé de ses fonctions (le cas échéant) qu'après promulgation des résultats.

9. Planification des élections

54. L'article 14 stipule que l'Assemblée populaire doit planifier les élections dans un délai de trois mois après expiration du mandat du Gouverneur sortant. Cela implique de prolonger la durée du mandat du Gouverneur de plus de trois mois, si l'Assemblée décide qu'il convient de le faire. Pour que les élections aient lieu à une période bien déterminée, il faudrait que le nouveau Gouverneur prenne ses fonctions à la fin du mandat du Gouverneur sortant, ce qui implique que les élections se tiennent au moins un mois avant expiration de ce mandat.

10. Enregistrement des candidats

55. Selon l'article 40(2), la Cour d'appel peut annuler l'enregistrement d'un candidat ayant reçu des fonds non déclarés de l'étranger. Cette mesure a peu de chances de se révéler efficace, étant donné les difficultés que pose généralement l'identification de la source réelle du financement. Cette source n'est souvent révélée qu'après les élections. La loi ne prévoit aucune mesure particulière en l'espèce (telle que l'annulation du résultat des élections, des sanctions administratives ou pénales...).

56. Selon l'article 54(3), une fois que la CEC a enregistré un candidat, celui-ci dispose du droit d'affichage – ce qui suppose que ce droit faisait l'objet de restrictions avant l'enregistrement. La liberté d'expression inscrite dans l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et dans la Constitution moldave octroie la liberté d'expression des opinions politiques à tout moment. Il ne saurait exister de raison légitime de restreindre la liberté d'expression avant la campagne électorale ou avant l'enregistrement des candidats.

11. Désignation des candidats

57. Les candidats doivent avoir 35 ans révolus (article 45). Cette limite inférieure d'âge est élevée et il conviendrait peut-être de l'abaisser. Il n'existe pas de raison de croire que les électeurs manquent de discernement et ne souhaiteraient pas élire un jeune candidat s'il est particulièrement brillant.

58. Les informations à fournir sont : la profession du candidat (ses activités), sa charge ou son emploi (articles 48(2), 51(5) et 55), une biographie (article 51(1) (c)), sa déclaration de revenus des deux dernières années précédant les élections, ses sources de revenus (article 51(1)(e)) et un certificat médical faisant état de sa santé, établi par une institution médicale de son lieu d'enregistrement (article 51(1)(f)). Pour que soit respecté le droit fondamental de se présenter aux élections, les formalités d'enregistrement devraient être allégées et tout renseignement requis pour des raisons légitimes. L'exigence de fournir les renseignements ci-dessus paraît dénuée de légitimité. De plus, ils ne sont pas de nature à permettre le rejet éventuel d'une candidature. Il revient aux citoyens de choisir, par le vote, les candidats qui leur paraissent les plus qualifiés pour le poste de Gouverneur. Les informations demandées peuvent certes influencer les électeurs – mais la loi ne devrait pas obliger les candidats à les leur divulguer. Il conviendrait d'amender la loi afin qu'elle cesse de soumettre l'enregistrement des candidats à la fourniture des informations ci-dessus.

59. Concernant précisément l'exigence de certificat médical, l'article 51(1)(f) ne précise pas à quelle fin ce certificat est destiné. Ce document ne devrait donc pas être exigé.

60. L'article 46(2) stipule que (a) les partis, (b) les coalitions et (c) les citoyens sont habilités à désigner les candidats. L'article 47 régit la formation des groupes d'initiative. L'expression « Groupe d'initiative » fait probablement référence aux citoyens mentionnés à l'alinéa c) optionnel de l'article 46. Il conviendrait donc que l'article 46(c) comporte une référence claire aux groupes d'initiative mentionnés à l'article 47.

61. Selon l'article 48(5), la personne responsable de la collecte des signatures de soutien d'un candidat doit signer chaque feuillet des listes ainsi constituées en présence des autorités publiques de la région de la collecte. Cette procédure ne garantit pas l'indépendance ni l'impartialité de l'enregistrement du candidat. Les listes devraient être signées en présence de représentants d'organes électoraux ou d'un notaire, c'est-à-dire dans un contexte de moindres risques de pressions politiques.

62. La dernière phrase de l'article 48(2), « les listes de soutien ne doivent comporter que les signatures d'électeurs résidant en domicile unique » semble superflue pour ce qui est des élections du Gouverneur.

12. Financement de la campagne

63. La législation relative au financement des campagnes et au respect de l'équité en la matière, insuffisamment détaillée, est susceptible de permettre des abus. Le texte de loi devrait préciser davantage les pouvoirs de l'organe de contrôle, qui devrait être la CEC. En l'état, la loi se cantonne aux principes généraux, sans aborder en détail la question du caractère public du financement des campagnes ni des moyens de contrôle de l'accès aux médias et de la couverture médiatique des candidats.

64. L'article 41(3) stipule que les dettes de campagne d'un candidat seront effacées en proportion du nombre de suffrages obtenus. Cependant, le paragraphe (4) indique que les candidats non élus doivent rembourser leur dette dans les deux mois suivant les élections. Or d'après le paragraphe (3), il semble que tous les candidats doivent rembourser le solde de leur dette une fois les élections terminées. Ce point devrait être clarifié.

13. Campagne électorale

65. L'article 54(1) stipule :

« Les citoyens de la République de Moldova résidant en Gagaouzie, les partis politiques et autres organisations socio-politiques, les coalitions électorales, les candidats et leurs aides ont le droit de discuter librement, et sous tous leurs aspects, des programmes électoraux des candidats concurrents, de leurs compétences politiques, professionnelles et personnelles, ainsi que de faire campagne et de critiquer leurs concurrents lors de réunions et de meetings politiques, dans la presse ou via toute autre forme de communication, dans la mesure où ils ne troublent pas l'ordre public ni ne violent les normes éthiques ».

66. Ce paragraphe rappelle aux citoyens et aux candidats qu'ils jouissent du droit d'expression, qui est un droit fondamental. Ce type de disposition, même s'il ne fait qu'énoncer l'évidence, figure souvent dans les lois électorales des jeunes démocraties. Ce rappel ne devrait pas servir à restreindre les droits des citoyens de la République de Moldova qui résident en Gagaouzie. La loi vaut pour le territoire gagaouze et est censée régir les activités qui s'y déroulent indépendamment du lieu de résidence des citoyens.

67. Les dispositions prévoyant un accès équitable aux médias pour tous les candidats sont vraiment très générales (article 53(1)). Il conviendrait d'y ajouter des précisions sur des

questions telles que la publicité gratuite, l'équité en matière de couverture par les médias dans les émissions consacrées à l'actualité, etc.

68. En particulier, la loi ne comporte aucune disposition indiquant quel est l'organe de contrôle de l'équité en matière d'accès aux médias et d'affichage. Afin d'éviter toute divergence d'interprétation sur l'emploi d'emplacements d'affichage privés, il convient d'amender les dispositions régissant l'attribution d'espaces pour l'affichage de la campagne.

69. L'égalité d'accès aux ressources publiques (locaux, véhicules, immeubles, etc.) a posé problème lors des élections passées et devrait faire l'objet de dispositions détaillées à cet effet.

70. L'article 40(1) interdit l'octroi d'aides matérielles par des organisations étrangères dans le cadre du financement des campagnes électorales. Ces restrictions, très courantes dans les jeunes démocraties d'Europe de l'Est, ont le défaut de restreindre également les aides octroyées aux partis politiques – et équitablement réparties – par des organisations internationales visant à promouvoir la démocratie et le pluralisme. Toute conférence et tout séminaire publics où s'expriment les vues de partis politiques se verront donc frappés d'interdiction s'ils sont organisés par une organisation étrangère. Une telle restriction est excessive²⁰.

14. Bulletins de vote

71. L'article 34(a) stipule que les commissions de bureau de votes doivent assurer l'intégrité des bulletins de vote. Cette disposition manque de clarté, d'autant plus que les bulletins sont émis au niveau central et sont les mêmes pour tout le territoire.

72. L'article 55(2) ne permet pas à deux candidats d'avoir le même symbole visuel. Cette règle pourrait être étendue aux symboles similaires ou susceptibles de prêter à confusion.

15. Taille des bureaux de vote

73. Selon l'article 33(2), la taille des bureaux de vote ne doit pas compter plus de 3000 électeurs. La taille maximale recommandée pour les bureaux de vote devrait être de 1500, avec une moyenne d'électeurs de 1200. Or des bureaux surpeuplés pourraient entraîner que les élections ne se déroulent pas dans le calme. Un bureau de vote comportant trop d'électeurs inscrits s'expose à la falsification des résultats ; en effet, plus un bureau compte d'électeurs, plus ses résultats auront de poids dans le résultat national, donc plus il y a risque que l'administration ou les partis politiques soient tentés de peser sur eux.

16. Accessibilité des bureaux de vote

74. Lors des précédentes élections, il a été noté que la plupart des bureaux de vote ne sont pas équipés pour permettre l'accès aux personnes handicapées et que cet accès est même parfois difficile pour les personnes âgées. La loi n'impose pas d'obligation concernant l'accessibilité des bureaux de vote. Les locaux des bureaux de vote étant fournis par les autorités locales, il serait souhaitable d'inscrire dans la loi un principe général d'accessibilité.

17. Horaires du vote

²⁰ Voir en particulier [http://venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD\(2006\)014-e.asp](http://venice.coe.int/docs/2006/CDL-AD(2006)014-e.asp).

75. La loi indique que les horaires pour aller voter sont de 7 heures à 21 heures. Il serait souhaitable qu'une disposition garantisse que tout électeur présent dans le bureau de vote après fermeture des portes (à 21h) puisse voter s'il était entré dans les locaux à une heure autorisée pour le vote. Il s'ensuit qu'aucun électeur ne devrait être empêché de voter en cas de bureau de vote surpeuplé. Dans le cas des élections en Gagaouzie, une disposition de ce type peut se révéler importante étant donné que, ainsi qu'il a été fait remarquer plus haut, la loi permet qu'un bureau de vote puisse compter jusqu'à 3000 électeurs inscrits.

18. Vote proprement dit

76. En vertu de l'article 44(1), les électeurs doivent se voir indiquer le bureau de vote approprié au moins sept jours avant le jour du scrutin. L'article ne précise pas comment cette information est communiquée aux électeurs ; cette décision dépend de la CEC. Il pourrait être envisagé d'amender la loi de façon à obliger les organes électoraux locaux à diffuser cette information dans les médias ou par courrier postal. Cette dernière option comporterait l'avantage de faire apparaître plus tôt les erreurs contenues dans les listes électorales et de permettre de les corriger à temps pour les élections.

77. L'article 61(1) permet à un électeur de solliciter de l'aide pour remplir son bulletin. Afin de restreindre les demandes aux cas réellement nécessaires, il serait souhaitable d'inclure dans la loi une disposition exigeant que chaque requête soit consignée dans le procès-verbal du bureau de vote et mentionne le nom de l'électeur et celui de la personne affectée à son assistance.

19. Vote du personnel des unités militaires

78. La Loi sur l'élection du Gouverneur de Gagaouzie ne comporte aucune disposition concernant le vote du personnel des armées ; elle mentionne seulement que « les soldats exercent leur droit de vote dans les arrondissements ordinaires où sont stationnées les unités militaires ». ²¹ Gardant à l'esprit les recommandations du Code de bonne conduite en matière électorale qui stipulent que « les membres du personnel militaire devraient voter sur leur lieu permanent de résidence chaque fois qu'ils le peuvent et que, lorsque tel n'est pas le cas, ils devraient s'inscrire dans le bureau de vote le plus proche du lieu de stationnement de leur unité militaire » ²², il serait souhaitable d'amender la loi en ce sens. Il convient également de déterminer qui a le droit d'être scrutateur dans l'armée car cette question a son importance et devrait être abordée par la législation.

20. Vote des détenus

79. L'article 62(6) stipule que les personnes détenues en attente de jugement peuvent voter sur demande orale ou écrite. La loi ne précise pas la procédure de demande. Il conviendrait d'explicitier la disposition en précisant que les détenus sont autorisés à voter depuis leur lieu de détention sur requête adressée à la direction pénitentiaire – mais non pas aux organes électoraux. Tous les lieux de détention devraient être dotés d'une urne mobile au moins sur simple demande des responsables de l'administration pénitentiaire.

21. Dépouillement des résultats

²¹ Loi de l'Entité territoriale autonome de Gagaouzie relative à l'élection du Gouverneur (« Bashkan ») de Gagaouzie (Gagauz-Yeri), art. 33.

²² CDL-AD(2002)023rev, I.3.3.2 ix.

80. Les étapes du dépouillement devraient être clarifiées dans l'article 63, par exemple comme suit :

Avant l'ouverture de l'urne :

- consigner dans le procès-verbal le nombre de bulletins de vote reçus ;
- compter les bulletins annulés et en consigner le nombre dans le procès-verbal ;
- compter les bulletins inutilisés et en consigner le nombre dans le procès-verbal ;
- compter le nombre de signatures figurant sur les listes électorales et le consigner dans le procès-verbal ;
- compter le nombre d'électeurs inscrits sur les listes supplémentaires et le consigner dans le procès-verbal ;
- mettre sous scellés les bulletins inutilisés et annulés.

Ce n'est qu'une fois ces étapes accomplies qu'il convient d'ouvrir l'urne. Ceci afin que le rapprochement des voix puisse se faire sans erreur et sans que l'on se contente de consigner des chiffres concordant à peu près. Le rapprochement des bulletins dans les bureaux de vote a été parfois jugé problématique en Moldova.

81. L'article 65 (1) définit le contenu des procès-verbaux de bureaux de vote comme suit :

« *La commission de bureau de vote fournit deux copies du procès-verbal indiquant :*

- a) le nombre d'électeurs figurant sur les listes électorales ;*
- b) le nombre d'électeurs portés sur des listes complémentaires ;*
- c) le nombre d'électeurs ayant reçu des bulletins ;*
- d) le nombre d'électeurs ayant participé ;*
- e) le nombre de bulletins nuls ;*
- f) le nombre total de suffrages valides ;*
- g) le nombre de suffrages valides par candidat ;*
- h) le nombre de bulletins reçus par la commission de bureau de vote ».*

82. La source d'information n'est pas claire pour toutes les données ci-dessus. D'autre part, il manque des données éventuellement utilisables dans le cadre du rapprochement et de la vérification. En conséquence, les procès-verbaux devraient comporter les données suivantes :

Devraient être consignés avant l'ouverture des urnes les informations suivantes :

- a) le nombre de bulletins reçus ;
- b) le nombre de bulletins annulés ;
- c) le nombre de bulletins inutilisés ;
- d) le nombre d'électeurs figurant sur les listes électorales ;
- e) le nombre d'électeurs ayant voté, d'après les signatures figurant sur les listes ;
- f) le nombre d'électeurs figurant sur les listes complémentaires ;

Devraient être consignés après l'ouverture des urnes les informations suivantes :

- g) le nombre de bulletins se trouvant dans l'urne mobile ;
- h) le nombre de bulletins se trouvant dans l'urne ordinaire ;
- i) le nombre de bulletins nuls ;
- j) le nombre de suffrages valides ;
- k) le nombre de suffrages valides par candidat.

83. La loi n'exige pas que la commission de bureau de vote effectue le rapprochement des chiffres. Il est cependant recommandé qu'elle compare :

- a avec $b + c + g + h$
- e + f avec $l + j$,

et que toute divergence soit dûment enregistrée. En cas de divergences excessives, il devrait exister des règles indiquant aux commissions hiérarchiquement supérieures quelles mesures prendre.

84. Les procès-verbaux des CED (commissions électorales de district) (article 66) et de la CEC (article 67) devraient comporter les mêmes informations, comparées de la même façon.

22. Tabulation et publication des résultats

85. L'article 74 confie à la CEC la responsabilité de publier les résultats préliminaires, ce qui va dans le sens de la transparence. Le paragraphe(3) stipule que la CEC est chargée d'additionner les résultats finaux. Il conviendrait de charger également la CEC de publier au niveau territorial la tabulation réalisée au niveau des bureaux de vote. Ceci renforcerait la transparence et permettrait aux partis, aux observateurs et à la presse de s'assurer de la fiabilité de la tabulation.

24. Observation des élections

86. La loi (article 76) autorise les observateurs affiliés à des partis politiques ainsi que les observateurs nationaux ; mais il ne semble exister aucune disposition autorisant les observateurs internationaux.

87. Selon l'article 17(2), la CEC a le droit de rejeter la candidature de représentants des candidats électoraux. Ce rejet devrait être assorti d'explications. Il incombe au législateur de définir les critères de refus. Des conditions légitimes pourraient être définies en rapport avec la restriction du droit de vote pesant sur les intéressés ou leur qualité de membre d'organes électoraux.

25. Procédures judiciaires

88. Le paragraphe 97 de l'Avis conjoint sur le code électoral de la Moldova par la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH (CDL-AD(2006)001) est pertinent également aux fins du présent avis, étant donné la similarité de la règle concernée.

89. La CEC est tenue par la loi d'examiner les recours contre toute décision ou action d'une CED ou d'une commission de bureau de vote et de se prononcer sur le bien-fondé d'exécuter la décision contestée (article 29 (I) et article 78 (1)). L'article 79 n'indique pas clairement si les appels interjetés contre les décisions de la CEC doivent être soumises aux tribunaux de la région du bureau ou conseil électoral concerné (article 79 (1)) ou à la Cour d'appel (article 79 (3)), étant donné qu'à l'origine, c'est la décision des commissions électorales de district et des commissions de bureau de vote qui restreignent les droits des candidats, mais la décision sur la contestation provient aussi de la CEC. S'il l'une et l'autre procédures sont ouvertes, les requérants ont un choix d'options appréciable : soit faire appel auprès de la CEC elle-même (il est en effet possible d'interjeter appel auprès du tribunal de première instance selon l'article 79(2)) soit faire appel en appel de la décision de la CEC auprès de la Cour d'appel siégeant en première instance.

90. Les pouvoirs des tribunaux en matière de résolution de conflits contre commissions électorales de district et les commissions de bureau de vote ne sont pas clairement définis. Il reste en effet à déterminer s'ils ont le droit d'annuler les résultats d'élections dans le bureau de vote ou la commission de district. Un tel pouvoir serait incompatible avec celui de la Cour d'appel de confirmer les résultats sur examen du rapport de la CEC (article 71(2)). Si la prérogative de la Cour d'appel prévaut, ni les partis politiques, ni les citoyens ni les candidats n'ont le droit de contester les résultats ; dans l'autre cas, toute contestation des résultats portée

devant les tribunaux risque de se trouver encore en instance à l'expiration du délai de confirmation des résultats stipulé à l'article 71(3).

Conclusions

91. Ces commentaires sur la Loi de l'Entité territoriale autonome de Gagaouzie (Gagauz-Yeri) sur l'élection du Gouverneur (« Bashkan ») de Gagaouzie ont été préparés sur la base d'une recommandation du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, observateur des élections du Gouverneur de Gagaouzie tenues les 3 et 17 décembre 2006. La mission d'observation du CPLRE ayant conclu que certaines irrégularités notées lors du déroulement de ces élections pouvaient provenir de la législation régissant l'élection du Gouverneur, le CPLRE a demandé à la Commission de Venise d'examiner la loi électorale et d'en vérifier la conformité avec les normes internationales, en vue d'empêcher que ces mêmes irrégularités ne se reproduisent lors des prochaines élections du Gouverneur.

92. Cette loi comporte plusieurs dispositions non conformes au Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise ni aux normes internationales sur l'administration des élections en démocratie et, sauf amendement, elle est susceptible d'empêcher que les élections du Gouverneur de Gagaouzie se déroulent à l'avenir à intervalles réguliers et de façon équitable et transparente. Les questions suivantes sont les plus importantes à résoudre :

- La législation gagaouze devrait être cohérente avec les grands principes de la législation électorale de Moldavie, dans la mesure où ils sont conformes aux normes européennes.
- Les critères pour gagner un deuxième tour devraient être les mêmes que ceux requis pour le premier tour des élections et les critères de participations devraient être supprimés.
- Relativement à l'administration des élections, la Commission électorale centrale devrait être établie de façon permanente.
- A ce même sujet, les dispositions régissant la révocation des membres des commissions électorales devraient être plus claires.
- Le droit de vote ne devrait pas faire l'objet de restrictions excessives à l'endroit de certaines catégories d'électeurs telles que les détenus condamnés et le personnel des unités militaires.
- Il convient d'éclaircir les dispositions relatives aux restrictions touchant à l'enregistrement des candidats.
- La loi devrait garantir une campagne équitable pour tous les candidats.
- Le processus de dépouillement devrait être amélioré.
- Les procédures de recours et d'appel devraient être clarifiées.

93. Gardant à l'esprit que cette loi a été modifiée sans que les amendements n'aient été préalablement soumis à l'expertise de la Commission de Venise, il serait utile d'impliquer cette dernière dans tous les amendements futurs visant à améliorer la loi électorale relative à l'élection du Gouverneur de Gagaouzie et à en assurer l'harmonisation avec les normes européennes communes.