



Strasbourg, Varsovie, le 8 octobre 2020

CDL-AD(2020)027

Avis n° 996/2020

Or. angl.

Avis n° ELE-MDA/386/2020 de l'OSCE/BIDDH

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

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

REPUBLIQUE DE MOLDOVA

AVIS CONJOINT URGENT

SUR LE PROJET DE LOI N°. 263

**MODIFIANT LE CODE ELECTORAL, LE CODE DES
CONTRAVENTIONS
ET LE CODE DES SERVICES DE MEDIAS AUDIOVISUELS**

**Rendu en vertu de l'article 14a du règlement intérieur
de la Commission de Venise le 19 août 2021**

**Entériné par la Commission de Venise
à sa 124^e session plénière en ligne**

**sur la base des commentaires de
M. Richard BARRETT (membre, Irlande)
Mr Eirik HOLMØYVIK (membre suppléant, Norvège)
M. Oliver KASK (membre, Estonie)
M. Vasil VASHCHANKA (expert, BIDDH)**

Avis co-financé
par l'Union européenne



Table de matières

I.	Introduction	3
II.	Champ d'application de l'avis conjoint	3
III.	Résumé	4
IV.	Analyse et recommandations.....	6
A.	Stabilité de la loi électorale	6
B.	Définitions.....	7
C.	Inscription des électeurs et désignation des candidats.....	8
D.	Campagne	8
E.	Vote et dépouillement	13
F.	Les observateurs électoraux.....	14
G.	Médias	14
H.	Plaintes et recours	17
I.	Responsabilité juridique et sanctions.....	19
J.	Autres questions.....	20

I. Introduction

1. Le 24 juillet 2020, le ministre de la Justice de la République de Moldova, au nom du Parlement, a demandé à la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (ci-après "Commission de Venise") de fournir un avis juridique sur le projet de loi n° 263 portant modification du Code électoral n° 1381/1997, du Code des contraventions n° 218/2008 et du Code des services de médias audiovisuels n° 174/2018 ([CDL-REF\(2020\)045](#), ci-après "le projet de loi")¹. Conformément à la pratique établie, l'avis a été préparé conjointement par la Commission de Venise et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (ci-après "BIDDH").
2. MM. Richard Barrett, Eirik Holmøyvik et Oliver Kask ont été les rapporteurs de la Commission de Venise. M. Vasil Vashchanka a été nommé expert juridique pour le BIDDH.
3. Le 6 août 2020, en raison des restrictions imposées par la COVID-19, au lieu de la visite habituelle d'experts dans le pays, des réunions en ligne ont eu lieu avec le secrétaire d'État à la Justice, la Commission électorale centrale, la commission juridique pour les nominations et les immunités du Parlement, le bureau du médiateur, le conseil de l'audiovisuel, des représentants d'organisations non gouvernementales (ONG) nationales, la délégation de l'UE et des experts. Le présent avis conjoint tient compte des informations fournies au cours des réunions en ligne susmentionnées ainsi que par écrit par les autorités et les organisations de la société civile de la République de Moldova.
4. Le présent avis urgent a été rendu conformément au protocole de la Commission de Venise sur l'élaboration des avis urgents ([CDL-AD\(2018\)019](#)). Il a été entériné lors de sa 124^e session plénière en ligne, les 8 et 9 octobre 2020.

II. Champ d'application de l'avis conjoint

5. Le champ d'application du présent avis conjoint couvre uniquement le projet de loi officiellement soumis à l'examen. Ainsi limité, l'avis conjoint ne constitue pas un examen complet et exhaustif de l'ensemble du cadre juridique et institutionnel régissant les élections en République de Moldova, ni de l'ensemble des codes relatifs des contraventions et des services de médias audiovisuels.
6. L'avis conjoint prend note des développements positifs mais se concentre sur les domaines qui nécessitent une attention accrue ou des améliorations dans le projet de loi. Les recommandations qui en découlent sont fondées sur les engagements pertinents de l'OSCE, du Conseil de l'Europe et d'autres normes internationales en matière de droits de l'homme, telles que le Code de bonne conduite en matière électorale² de la Commission de Venise, ainsi que sur les bonnes pratiques. Il tient compte des rapports du BIDDH et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) sur les élections observées en République de Moldova et des recommandations précédentes le cas échéant, ainsi que, le cas échéant, des normes plus spécifiques liées à l'audiovisuel. Il ne vise pas à évaluer la conformité du projet

¹ La version actuelle du code électoral peut être consultée sur [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2019\)028-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2019)028-e), et la version actuelle du code des services de médias audiovisuels sur [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2020\)046-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2020)046-e).

² [CDL-AD\(2002\)023rev-cor.](#)

avec la Constitution de la République de Moldova, la législation nationale connexe ou les décisions de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova ; toutefois, il s'y réfère en cas de besoin.

7. Le présent avis conjoint est fondé sur une traduction anglaise non officielle du projet de loi fournie par le Parlement de la République de Moldova le 24 juillet 2020. Il n'est pas exclu que cette traduction soit à l'origine de certaines erreurs.

8. Le projet de loi contient de nombreux amendements au Code électoral et introduit également plusieurs amendements au Code des contraventions et au Code des services de médias audiovisuels. Un certain nombre d'amendements proposés sont de nature linguistique et/ou technique et n'affectent pas la substance des dispositions révisées. Le présent avis se concentre principalement sur les modifications les plus substantielles, en particulier lorsque les changements répondent ou ne répondent pas aux recommandations antérieures du BIDDH et de la Commission de Venise ou suscitent des préoccupations.

9. Compte tenu de ce qui précède, le BIDDH et la Commission de Venise souhaitent faire remarquer que le présent avis conjoint ne les empêche pas de formuler à l'avenir des recommandations ou des commentaires écrits ou oraux supplémentaires sur les actes juridiques en question ou la législation connexe en République de Moldova.

III. Résumé

10. A titre préliminaire, il convient de noter qu'une réforme électorale réussie doit reposer au moins sur les trois éléments suivants :

- 1) une législation claire et complète qui respecte les obligations et les normes internationales et tient compte des recommandations antérieures ;
- 2) l'adoption d'une législation par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes ; et
- 3) l'engagement politique de mettre pleinement en œuvre la législation électorale en toute bonne foi.

11. En particulier, le BIDDH et la Commission de Venise soulignent qu'un processus ouvert et transparent de consultation et de préparation du projet renforce la confiance dans la législation adoptée et dans les institutions de l'Etat en général³. Un certain nombre de parties prenantes en République de Moldova ont déclaré que la procédure de rédaction était plutôt hâtive et ont contesté la transparence du processus.

12. D'emblée, le BIDDH et la Commission de Venise saluent les efforts déployés par la République de Moldova pour modifier son cadre juridique et institutionnel en matière électorale, afin de le rendre conforme aux engagements pertinents de l'OSCE, aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment du Conseil de l'Europe, ainsi qu'aux bonnes pratiques. Le projet comprend certaines améliorations et répond à plusieurs recommandations antérieures du BIDDH, de l'APCE et de la Commission de Venise. Les aspects positifs comprennent notamment des définitions plus claires de la "campagne électorale" et des précisions concernant le calendrier de la campagne du second tour, des dispositions supplémentaires visant à prévenir l'utilisation abusive des ressources

³ Le paragraphe 5.8 du document de [Copenhague de l'OSCE de 1990](#) stipule que "la législation [doit être] adoptée à l'issue d'une procédure publique..." ; sur la transparence du processus législatif, voir la liste des critères de l'État de droit ([CDL-AD\(2016\)007](#)), II.5.

administratives et l'élargissement de l'éventail des sanctions pouvant être appliquées en cas de violation des règles de la campagne, une définition large des personnes habilitées à présenter des recours ainsi que des actes susceptibles de recours ; des délais raisonnablement courts, en particulier en matière de recours.

13. Le principe de la stabilité du droit électoral doit être respecté. Pour que les modifications substantielles s'appliquent aux prochaines élections locales et présidentielles de septembre et novembre 2020, elles doivent être adoptées suffisamment à l'avance afin de laisser suffisamment de temps aux parties prenantes pour se familiariser avec les nouvelles dispositions et faire les préparatifs nécessaires à leur mise en conformité. Aucune modification législative ne doit être appliquée aux processus électoraux déjà en cours, comme par exemple les élections locales dans certaines régions. Pour la prochaine élection présidentielle, conformément aux bonnes pratiques internationales, les modifications proposées qui sont techniques et qui ne touchent pas aux "éléments fondamentaux de la loi électorale" pourraient être appliquées, si elles entrent en vigueur avant le début du processus électoral pour cette élection⁴.

14. Afin d'améliorer encore la conformité du projet de loi avec les obligations internationales, les normes en matière de droits de l'homme et les engagements de l'OSCE, le BIDDH et la Commission de Venise font les recommandations clés suivantes :

- A. les restrictions à la liberté d'expression devraient être rédigées et interprétées en conformité avec le droit constitutionnel et international des droits de l'homme ; en particulier :
 - 1. les interdictions de participation à la propagande électorale ("electioneering") par les organisations non gouvernementales, les syndicats, les organisations caritatives, ainsi que pendant les processions et/ou les services religieux, ainsi que par les médias, y compris privés, si elles sont maintenues, devraient être reformulées pour leur donner une application plus étroite ;
 - 2. les dispositions relatives au discours de haine et à l'incitation à la discrimination devraient être reformulées afin d'éviter une application trop large.
 - B. les dispositions relatives à l'utilisation (abusives) des ressources administratives devraient être affinées, notamment en introduisant un mécanisme d'application efficace pour prévenir ces violations ;
 - C. les projets d'amendements doivent être réexaminés afin de continuer à permettre aux observateurs d'observer toutes les étapes du processus électoral ;
 - D. les sanctions devraient respecter les principes de proportionnalité et d'égalité, en particulier celles relatives aux observateurs électoraux et aux médias, et être soumises à un contrôle judiciaire efficace.
15. En outre, le BIDDH et la Commission de Venise recommandent :
- A. que l'accès aux listes électorales par les candidats aux élections, leurs représentants et les observateurs citoyens comporte des procédures permettant de rendre cet examen effectif ;
 - B. de ne pas prévoir une délégation législative excessive à la Commission électorale centrale (CEC), par exemple en ce qui concerne le champ d'application du Code administratif ;

⁴ Voir la ligne directrice II,2,b du [Code de bonne conduite en matière électorale](#) de la Commission de Venise.

- C. d'énumérer dans le Code électoral les différentes actions, inactions et décisions susceptibles d'être contestées par voie de recours, et de clarifier les compétences connexes des tribunaux ordinaires et de la Cour constitutionnelle ;
- D. de détailler les compétences et les pouvoirs de décision des différentes parties prenantes au processus de règlement des litiges électoraux et d'aborder plus en détail le pouvoir de décision dans les litiges électoraux.

16. D'autres recommandations figurent dans le texte ci-dessous et ne seront pas détaillées ici.

IV. Analyse et recommandations

A. Stabilité du droit électoral

17. La stabilité du droit électoral est cruciale pour garantir la confiance dans le processus électoral, et en particulier pour exclure tout soupçon de manipulation du cadre législatif électoral. Selon le Code de bonne conduite de la Commission de Venise, et comme expliqué dans la déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral⁵, aucun changement de principe (lié à des éléments fondamentaux, par exemple le système électoral, la composition de l'administration électorale et la délimitation des circonscriptions électorales) ne devrait être introduit dans les 12 mois suivant les élections.

18. En l'espèce, les amendements ont été déposés en juin 2020, alors que les élections locales sont prévues pour le début du mois de septembre 2020 et l'élection présidentielle pour le 1er novembre 2020. Ainsi, les amendements peuvent être problématiques du point de vue de la stabilité si les prochaines élections sont affectées par ces changements. Certains des changements, comme l'indiquent les auteurs du projet, visent à mettre en œuvre une décision de la Cour constitutionnelle, qui date cependant de 2016⁶ ; cela soulève des questions quant à leur calendrier. En ce qui concerne les élections locales de septembre 2020, la période de campagne de 30 jours a déjà commencé. Il convient de rappeler que "toute réforme de la législation électorale destinée à être appliquée à une élection doit intervenir suffisamment tôt pour qu'elle lui soit réellement applicable", ce qui ne sera pas possible dans le cas des élections locales de septembre 2020⁷.

19. Il semble que l'intention soit d'appliquer les amendements, s'ils sont adoptés, à l'élection présidentielle du 1er novembre. Les articles 45 et 46 du projet de loi s'appliqueront spécifiquement aux élections présidentielles et ils modifient essentiellement certaines règles actuellement applicables aux élections législatives. Ces changements concernent la manière dont les listes électorales sont établies et accessibles, les fonctions des agents électoraux, l'interdiction des discours haineux et de l'incitation à la discrimination, et l'utilisation des ressources administratives pendant la période électorale. À l'exception des nouvelles dispositions concernant la campagne des tiers, les autres changements généraux qui pourraient avoir un effet sur le processus électoral pour les élections présidentielles ne semblent pas avoir d'incidence significative sur les éléments fondamentaux du cadre juridique électoral pour porter atteinte au concept de stabilité. Néanmoins, ces modifications ne devraient être appliquées que si elles entrent en vigueur avant le début du processus électoral (y compris l'établissement des listes électorales). Conformément aux bonnes pratiques

⁵ Voir la Déclaration interprétative de 2005 sur la stabilité du droit électoral ([CDL-AD\(2005\)043](#)).

⁶ Décision n° 34 du 13 décembre 2016 "relative à la confirmation des résultats des élections et à la validation du mandat du Président de la République de Moldova".

⁷ Déclaration interprétative, II.5.

internationales, **la Commission de Venise et le BIDDH recommandent donc de ne pas appliquer de modifications législatives aux élections locales de septembre 2020, et de ne les appliquer aux prochaines élections présidentielles que si elles sont nécessaires** et si elles entrent en vigueur avant le début du processus électoral⁸.

B. Définitions

20. Le projet de loi modifie un certain nombre de définitions de l'article 1 du Code électoral. En particulier, les termes "affiches électorales" et "propagande électorale" ("electioneering") ont définis plus clairement, puisque les professions de foi et déclarations des candidats aux élections sont désormais inclus dans la définition de "propagande électorale" plutôt que "affiches électorales" comme dans la version actuelle. La définition d'un "bloc électoral" est élargie dans le projet de loi et comprend désormais également l'interdiction pour un parti/organisation de rejoindre plus d'une alliance préélectorale et de désigner des candidats séparément de l'alliance s'il en rejoint une. Ces règles supplémentaires vont au-delà de la définition d'un "bloc électoral" en tant que tel et pourraient être mieux placées ailleurs dans le code.

21. La définition d'une "campagne électorale" est également détaillée dans le projet de loi et précise que la campagne commence au moment de l'enregistrement mais pas plus tôt que 30 jours avant le jour des élections. La définition révisée précise désormais également qu'en cas de second tour ou de vote répété dans différents types d'élections, la campagne reprend à la date spécifiée par la CEC. Ces clarifications ne devraient pas conduire à une interprétation restrictive des droits des parties prenantes au processus électoral (voir en particulier, sur le droit des observateurs, ci-dessous IV.F). En outre, les campagnes électorales ne devraient pas débiter à des moments différents pour des candidats ou des partis politiques différents. En cas d'enregistrement ultérieur de certains candidats (qui pourrait être basé sur une certaine discrétion de l'administration électorale), les autres seraient avantagés dans les médias (voir également l'article 52.4 du code).

22. La définition d'un "candidat indépendant" est précisée par une disposition selon laquelle ces candidats peuvent être désignés et/ou soutenus par un groupe de citoyens. La définition du "Centre de formation électorale continue" clarifie en outre son statut. La définition de la "circonscription nationale" est élargie pour inclure, outre la composante proportionnelle des élections législatives, les élections présidentielles et les référendums nationaux. La définition du "Code de conduite" est également étendue aux participants aux référendums. La définition des "candidats aux élections" ("electoral contenders") est modifiée pour les élections présidentielles afin d'inclure également les partis, organisations et alliances qui ont désigné des candidats, et pour les élections locales afin d'inclure les candidats indépendants.

23. Le projet de loi ajoute une nouvelle définition à l'article 1 du Code électoral : un "requérant" est défini comme un sujet de droit électoral qui cherche à rétablir ses droits violés par l'administration électorale ou les candidats aux élections. Cette définition semble être indûment étroite, limitant potentiellement les droits de certaines catégories de parties prenantes au processus électoral à faire recours si elles ne peuvent pas prouver que leurs droits individuels ont été violés⁹. Le Code électoral prévoit la possibilité de "contester les décisions des organes électoraux et les décisions du Conseil de l'audiovisuel en ce qui concerne les recours ... devant

⁸ Voir la ligne directrice II.2.b du [Code de bonne conduite en matière électorale](#) de la Commission de Venise.

⁹ Voir le paragraphe II.3.3.d des Lignes directrices du [Code de bonne conduite en matière électorale](#) de la Commission de Venise (CDL-AD(2002)023rev2-cor), ainsi que le paragraphe 92 du Rapport explicatif.

le tribunal compétent" (article 71.3). Les droits électoraux peuvent également être violés par des personnes autres que les organes électoraux ou les candidats aux élections, par exemple par des fonctionnaires de l'État ou des tiers. **Il est recommandé de revoir la définition du "requérant" afin d'inclure tous les justiciables qui allèguent des violations de la législation électorale. De même, la définition d'un recours ("complaint") devrait être révisée afin de tenir compte également des recours contre les médias, les fonctionnaires de l'État et les tiers.**

24. Les définitions de "Commission électorale centrale", "résidence permanente", "fonctionnaire électoral", "groupe d'initiative" et "résidence" sont modifiées pour donner plus de précision à ces termes. Une nouvelle définition d'"opérateur du système d'information automatisé de l'État "Élections"' est ajoutée, ainsi qu'une nouvelle définition de "participant à un référendum".

C. Inscription des électeurs et désignation des candidats

25. L'article 45 du projet de loi propose de réviser le Code électoral en modifiant les procédures de contrôle des listes électorales. En particulier, les candidats aux élections, les observateurs et les électeurs peuvent avoir accès aux listes électorales avec les données complètes des électeurs uniquement sur la base de la signature d'une déclaration de confidentialité, sans avoir le droit de faire des copies, des photos ou un enregistrement vidéo. Cette solution semble rechercher un équilibre entre l'octroi d'un accès illimité aux données des électeurs à des fins de vérification et de transparence, et *la protection des données personnelles* afin d'éviter leur utilisation potentiellement abusive. Dans le même temps, si les règles sont appliquées de manière trop restrictive, cela peut empêcher les observateurs et les candidats aux élections de détecter d'éventuelles inexactitudes. **La Commission de Venise et le BIDDH recommandent que l'accès aux listes électorales intègre des procédures permettant de rendre cet examen effectif**, par exemple en autorisant la prise de notes, d'autant plus que la préparation des recours pourrait être plus longue. La procédure de compilation, de vérification et de mise à jour des listes électorales qui sera élaborée par la CEC (article 45.6 tel que révisé par le projet de loi) devrait également réglementer l'accès aux listes électorales.

26. L'article 45 révisé du Code électoral devrait apporter plus de clarté en ce qui concerne la procédure du recours relative aux listes électorales. Selon l'article 45.3, les demandes de correction sont soumises par les électeurs ou les candidats aux bureaux de vote (BV), qui les transmettent rapidement à la CEC (article 45.4). Les demandes rejetées peuvent faire l'objet d'un recours auprès des "organes électoraux respectifs" (article 45.5). Il n'est pas clair si l'organe "respectif" dans de tels cas serait le PEB, la CED (Commission électorale de district) ou la CEC. **Il est recommandé de le préciser dans la loi.**

27. Les modifications proposées à l'article 115 du Code électoral, qui traite des listes électorales pour les élections présidentielles, comprennent des dispositions en cas de second tour. L'introduction de telles dispositions apporte des précisions supplémentaires et est bienvenue.

D. Campagne

28. Les modifications proposées à l'article 50 du Code électoral, qui traite des agents électoraux des candidats, précisent qu'un agent peut représenter un candidat dans différentes circonscriptions, à condition que le nombre total d'agents dans la circonscription ne dépasse pas la limite prescrite.

29. L'article 52 du Code électoral, qui traite de la campagne électorale, est modifié par le projet de loi dans un nouveau paragraphe 3¹, qui interdit aux candidats et à leurs agents électoraux d'utiliser "un discours de haine et/ou une incitation à la discrimination". En cas d'infraction, l'article 52.5 du Code des contraventions est modifié pour sanctionner les candidats aux élections par une amende de 150 à 250 unités conventionnelles¹⁰.

30. Le BIDDH et la Commission de Venise se félicitent des mesures contre le discours de haine et la discrimination dans les campagnes électorales, qui pourraient être nécessaires et ont été saluées par les interlocuteurs en Moldova. Toutefois, il convient de faire preuve de prudence dans l'interprétation de ces concepts, car une interprétation large risque d'interférer avec la liberté d'expression des candidats telle que garantie par l'article 32 de la Constitution de la Moldova, l'article 10 de la CEDH, ainsi que l'article 19.2 du PIDCP et le paragraphe 9.1 du document de Copenhague de l'OSCE de 1990. Le Code électoral ne définit pas les concepts de "discours de haine" et d'"incitation à la discrimination", et la note explicative du projet de loi ne le fait pas non plus. Selon les informations reçues lors de réunions en ligne avec les parties prenantes en Moldova, une loi sur le discours de haine actuellement en cours d'examen au Parlement n'a pas encore été adoptée. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le seuil de sanction des déclarations politiques dans le contexte d'une campagne électorale est élevé et sera généralement réservé aux déclarations qui incitent à la haine ethnique, raciale, sexuelle ou religieuse, ou aux déclarations qui incitent à la violence ou aux menaces à l'ordre démocratique¹¹. L'interprétation et l'application de l'interdiction du "discours de haine" et de la "discrimination" dans le Code électoral et le Code des contraventions dans le contexte d'une campagne électorale devraient donc respecter la liberté d'expression des candidats telle que garantie par la CEDH et la Constitution de la Moldova¹². Pendant une campagne électorale, les candidats peuvent souvent faire des déclarations négatives sur les idées politiques, les programmes ou les vertus personnelles des candidats en lice sans entrer dans la catégorie étroite des déclarations qualifiées de discours de haine ne relevant pas de la liberté d'expression telle que prévue par l'article 10 de la CEDH. **La Commission de Venise et le BIDDH recommandent donc d'envisager de reformuler ces interdictions de manière plus précise, en conformité avec le droit international des droits de l'homme** : c'est-à-dire d'interdire tout appel à la haine, fondé sur des caractéristiques nationales, raciales, sexuelles, religieuses ou autres, *qui constitue une incitation* à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence (c'est nous qui soulignons)¹³. La même considération s'applique au nouvel article 52.5 du Code des contraventions, tel que révisé par le projet de loi (voir aussi ci-dessous). Le Code électoral pourrait également faire une référence explicite à la définition du discours de haine contenue à l'article 1 du Code des services de médias audiovisuels.

31. Le projet de loi élargit l'article 52 du Code des contraventions, qui traite des violations pendant les campagnes électorales. La version actuelle pénalise les campagnes pendant la période de silence électoral. La révision proposée de l'article 52.2-3 prévoit que "[l]a participation à la propagande électorale pendant les processions et/ou les services religieux, ainsi que dans les lieux où ils ont lieu", et "la participation à la propagande électorale, sous quelque forme que ce soit, d'organisations non gouvernementales, syndicales ou caritatives",

¹⁰ Une unité conventionnelle est de 50 MDL ou environ 2,5 EUR.

¹¹ Sur l'application des sanctions pour discours de haine dans le cadre d'une campagne électorale, voir *Féret c. Belgique*, 16 juillet 2009, n° 15615/07, et *Erbakan c. Turquie*, 6 juillet 2006, n° 59405/00.

¹² Voir également l'article 20.2 du [PIDCP](#) et l'article 4 de la [CIEDR](#) (Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale).

¹³ Voir l'article 20.2 du [Pacte international relatif aux droits civils et politiques](#).

sont sanctionnées par des amendes à la fois pour les personnes physiques et morales. Selon la note explicative, ces restrictions à la campagne électorale visent à répondre à une exigence formulée par la Cour constitutionnelle¹⁴. Lors des réunions avec différents interlocuteurs en Moldova, les experts ont été informés que ces restrictions à la propagande électorale sont destinées à empêcher le financement indirect de candidats et de partis politiques en violation des limites et des conditions fixées par le Code électoral. Si la transparence du financement privé des partis politiques et des campagnes électorales est un objectif légitime qui devrait être poursuivi¹⁵, tant le libellé que la portée de l'article 52.2-3 posent problème en termes de couverture, de clarté et de prévisibilité.

32. La modification proposée de l'article 1 du Code électoral modifie la définition juridique de la propagande électorale. Selon cette définition, la propagande électorale consisterait en "des plaidoyers, des déclarations, ainsi que des actions consistant en la préparation et la diffusion d'informations, visant à déterminer les électeurs à voter pour l'un ou l'autre candidat aux élections ou pour l'une des options référendaires". Cette définition ne permet pas de déterminer clairement si la propagande électorale implique une intention subjective d'influencer les électeurs, ou si l'objectif d'influencer les électeurs au sens de l'article 1er révisé proposé doit être déterminé par des critères objectifs. D'après la formulation, il semble que les autorités électorales auront une grande latitude pour définir les déclarations et les actions comme de la propagande électorale. Cela peut inclure l'approbation ou le rejet public de certains programmes ou candidats. Compte tenu de cette large définition de la propagande électorale, l'article 52.2 proposé du Code des contraventions interdit effectivement à toute personne, y compris les hauts fonctionnaires ou les personnes affiliées à des organismes religieux, mais aussi à tout autre individu, de faire des déclarations en faveur ou au détriment des candidats aux élections lors de processions et de services religieux et pour des motifs religieux.

33. La formulation tout aussi large de l'article 52.3, "participation sous quelque forme que ce soit", impose de même une interdiction générale pour toutes les organisations non gouvernementales, les syndicats et les organisations caritatives de faire des déclarations ou d'accomplir des actes en rapport avec tout sujet pertinent pour l'élection pendant la période de campagne électorale officielle. Étant donné que les organisations non gouvernementales, les syndicats et les organisations caritatives représentent souvent des groupes particuliers qui ont un intérêt au résultat d'une élection, à l'élection de candidats spécifiques ou la promotion de politiques spécifiques, il semble très difficile, voire impossible, de faire la distinction entre la promotion des intérêts de l'organisation en général et la "participation" à la campagne électorale. Non seulement l'amendement proposé interdit aux organisations non gouvernementales d'exprimer publiquement leur soutien aux candidats ou leurs points de vue sur les questions abordées dans la campagne électorale. La formulation peut également interdire aux organisations non gouvernementales de faire des déclarations ou de prendre des mesures dans le cadre du contrôle de la conduite des autorités électorales et des candidats aux élections par rapport au cadre juridique des élections. En effet, la disposition semble empêcher les organisations non gouvernementales nationales d'observer les élections, ce qui n'est pas conforme à l'objectif de la disposition.

¹⁴ Décision n° 34 du 13 décembre 2016 "relative à la confirmation des résultats des élections et à la validation du mandat du Président de la République de Moldova".

¹⁵ Voir la [ligne directrice 7 des lignes directrices et du rapport sur le financement des partis politiques \(CDL-INF\(2001\)008\)](#) ainsi que le [manuel du BIDDH sur l'observation du financement des campagnes](#) et [les lignes directrices du BIDDH et de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques](#) ; [les lignes directrices 38-42 du Code de bonne conduite en matière de partis politiques](#) (CDL-AD(2009)021).

34. La vaste interdiction générale des déclarations politiques pour les membres d'organismes religieux et d'organisations non gouvernementales est clairement problématique au regard de la liberté d'expression telle qu'elle est consacrée par l'article 10 de la CEDH¹⁶. Il convient de garder à l'esprit que ces organisations font partie de la société civile et devraient être habilitées à exprimer leur point de vue dans le cadre du débat public sur des questions d'intérêt général, y compris pendant les campagnes électorales. La formule proposée pourrait avoir des conséquences inattendues, notamment pour les ONG qui observent l'élection. Les tiers, c'est-à-dire les personnes et les organisations qui font campagne seules pour ou contre certains candidats aux élections, ne devraient pas se voir interdire de le faire, mais la loi peut prévoir des dispositions pour leur financement transparent et leur contrôle efficace, ainsi que des plafonds de dépenses raisonnables pour ces campagnes¹⁷. Comme le souligne la jurisprudence établie de la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 10 ne permet guère de restreindre le discours politique¹⁸. Faire campagne pour des élections, ainsi que soutenir des candidats aux élections, constitue un aspect essentiel du discours politique protégé par l'article 10 de la CEDH.

35. Si l'objectif des dispositions est d'empêcher le financement indirect des candidats aux élections, il serait préférable que le libellé de l'article 52, paragraphes 2 et 3, soit plus précisément circonscrit de manière à faire référence aux actions et pratiques spécifiques qui suscitent des préoccupations quant au financement indirect ou à toute autre assistance matérielle illégale. L'article 41.3.h du Code électoral et l'article 26 de la loi n° 294/2007 sur les partis politiques interdisent déjà aux ONG, aux organisations caritatives, aux syndicats et aux organismes religieux de financer, de fournir des services gratuits ou d'apporter un soutien matériel aux partis politiques, aux groupes d'initiative et aux campagnes ou candidats aux élections. Ces dispositions ont un champ d'application plus clairement défini et plus pertinent par rapport aux articles 52.2 et 52.3 introduits dans le Code des contraventions. Quelle que soit l'approche choisie pour lutter contre le financement indirect, il convient de veiller tout particulièrement à ce que les mesures n'interfèrent pas avec la liberté d'expression des membres des organismes religieux et des ONG, telle que garantie par l'article 10 de la CEDH, ainsi que par l'article 32 de la Constitution de la Moldova. **La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de reconsidérer les interdictions de participation aux campagnes, le cas échéant, afin qu'elles ne restreignent pas indûment la liberté d'expression.**

36. Le *transport organisé des électeurs* pourrait être une source d'influence indue sur les électeurs et est abordé différemment selon la tradition et l'environnement politique. Il est valable de la restreindre lorsque les électeurs utilisant le transport sont censés soutenir des partis ou des candidats spécifiques, comme le prévoit l'article 52.4 du projet de Code des contraventions révisé. Si un parti ou une ONG soutenant le processus électoral peut aider les électeurs à se déplacer sans s'attendre à des intentions de vote, la perception d'une coercition potentielle ou d'un autre type d'influence sur le choix des électeurs dans un État ou une région particuliers peut être telle que le transport organisé sape la confiance dans le processus électoral. La formule choisie à l'article 52.4, selon laquelle une interdiction ne s'applique que lorsque les électeurs sont transportés "afin de les amener à voter pour l'un des candidats", peut

¹⁶ Voir l'évaluation de dispositions similaires aux [paragraphe 49-50 de l'avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sur les amendements au code électoral de la Bulgarie \(CDL-AD\(2017\)016\)](#)

¹⁷ Voir l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Bowman c. Royaume-Uni*, 19 février 1998, n° 24839/94.

¹⁸ Voir par exemple *Bédat c. Suisse* [GC], 29 mars 2016, n° 56925/08, par. 49 ; *Brasilier c. France*, 11 juillet 2006, n° 71343/01, par. 41 ; *Feldek c. Slovaquie*, 12 octobre 2011, n° 29032/95 ; *Sürek c. Turquie* [GC], 8 juillet 1999, n° 26682/95, par. 61.

cependant être difficile à appliquer dans la pratique. Compte tenu de la controverse spécifique concernant le transport des électeurs en Moldova, il est important que tout transport organisé d'électeurs soit effectué de manière transparente et respecte la liberté des électeurs de se forger une opinion et de l'exprimer lors d'un vote libre et secret

37. La révision proposée de l'article 52.7 du Code des infractions prévoit l'introduction d'autres interdictions visant à prévenir *l'utilisation abusive des ressources publiques (administratives)* dans les campagnes électorales. En particulier, les ressources publiques ne doivent pas être utilisées par les candidats en lançant ou en participant au lancement de projets d'infrastructure ou de marchés financés par le budget public, en utilisant des moyens, des équipements et des systèmes de communications publics pour des activités de campagne ou pour recueillir des signatures, ou en fournissant des services gratuits par les autorités publiques pendant la période électorale.

38. Ces amendements sont largement conformes aux bonnes pratiques internationales, mais l'élargissement des interdictions actuelles risque d'aller trop loin¹⁹. Il semble qu'il n'y ait pas de définition des ressources administratives. Il n'est pas clair si tous les éléments de l'article 52.7 modifié doivent s'appliquer depuis le début du processus électoral ou pendant la campagne électorale plus courte qui doit être limitée à 30 jours avant les élections. En particulier, il pourrait être problématique d'interdire la participation à des lancements et à des achats pendant la période plus longue sans donner de directives plus claires aux candidats proches du gouvernement. La deuxième partie de l'article est axée sur les autorités et les institutions publiques et est la bienvenue, mais là encore, elle devrait établir plus clairement si elle s'applique pendant la période plus longue ou plus courte. Les sanctions pour abus de ressources administratives prévues à l'article 75 sont assez étendues pour les candidats, mais il conviendrait de préciser si les sanctions s'appliquent également aux organismes et agences publics. **La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de reformuler les dispositions relatives à l'(abus de) ressources administratives afin de les rendre plus précises²⁰.**

39. L'article 52.8 prévoit que "les images représentant ... des organisations internationales ne doivent pas être utilisées à des fins de publicité électorale. Il est interdit de combiner des couleurs et/ou des sons évoquant des symboles nationaux... d'organisations internationales". La conformité d'une telle restriction avec la liberté d'expression pourrait être mise en doute. Voir également l'article 69.5¹ concernant les médias.

40. Un nouveau paragraphe 11, ajouté à l'article 52 du Code électoral, précise que la campagne pour le second tour commence le lendemain de l'entrée en vigueur de la décision de la CEC fixant la date du second tour. Cet ajout introduit une plus grande clarté dans les règlements de campagne et il est le bienvenu.

41. Dans un souci de cohérence législative, les sanctions prévues par le Code des contraventions sont normalement imposées en cas de violation des dispositions contenues dans la législation en la matière. À l'exception du "discours de haine" (voir ci-dessus), les nouvelles sanctions proposées à l'article 52 du Code des contraventions ne semblent pas

¹⁹ Voir, entre autres, sur les normes internationales et les bonnes pratiques, les paragraphes II.A.4.1, II.B.1.1 et II.B.1.3 des [lignes directrices communes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH pour prévenir et répondre à l'utilisation abusive des ressources administratives pendant les processus électoraux](#).

²⁰ Voir les [lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et du BIDDH sur visant à répondre à l'utilisation abusive des ressources administratives pendant les processus électoral](#).

correspondre aux interdictions du Code électoral. L'alignement de ces interdictions pourrait être envisagé.

E. Vote et dépouillement

42. Le point 24 du projet de loi propose de nouvelles dispositions sur l'assistance au vote pour les personnes handicapées (article 58.1). Bien que les changements semblent constituer une amélioration, il existe une difficulté générale liée au fait que les dispositions spéciales qui prévoient l'assistance d'un tiers, même choisi par l'électeur, ne protègent pas correctement le secret du vote.

43. Le projet de loi ne traite pas des questions d'attribution, notamment du nombre et de l'emplacement, des bureaux de vote à l'étranger. Ce sujet a toutefois été abordé à plusieurs reprises lors des discussions avec les parties prenantes en Moldova et a fait l'objet d'une recommandation de longue date du BIDDH et de la Commission de Venise²¹. La Commission de Venise et le BIDDH se réfèrent également à cet égard à l'avis conjoint de 2017 sur les amendements au Code électoral de la Bulgarie, qui stipule ce qui suit ²² :

« Un nombre accru de pays européens ont tendu ces dernières décennies à laisser leurs électeurs voter depuis l'étranger²³. Il n'existe pas de normes européennes sur le droit de vote des nationaux résidant à l'étranger dans les élections nationales²⁴, mais les modifications des dispositions existantes en la matière devraient garantir la même stabilité que toutes les dispositions relatives aux droits de vote. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme laisse une large marge d'appréciation en ce qui concerne l'article 3 du protocole n° 1, et admet certaines restrictions du droit de vote des citoyens résidant à l'étranger, en particulier pour ce qui est des exigences de résidence. Il ressort de cette jurisprudence que la question à se poser à propos de l'article 3 du protocole n° 1 en ce qui concerne le vote à l'étranger est celle de savoir s'il y a eu ou non restriction arbitraire ou déraisonnable du droit de vote²⁵. L'APCE a aussi estimé que les États membres devraient éviter d'entraver inutilement l'exercice effectif des droits de vote des ressortissants étrangers résidant sur leur territoire²⁶. En d'autres termes, si l'État est libre de décider si ses citoyens peuvent ou non voter depuis l'étranger, les restrictions devraient être justifiées dès lors que le vote à l'étranger est

²¹ Voir, par exemple, la recommandation 10 du rapport final du [BIDDH sur l'élection présidentielle de 2016 en Moldova](#).

²² [CDL-AD\(2017\)016](#), Bulgarie - Avis Conjoint sur des amendements du code électoral, par. 68.

²³ Pour un aperçu des pratiques pertinentes, voir Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, [Listes électorales et électeurs résidant de facto à l'étranger](#), 28 janvier 2015 (CG/MON/2015(27)8), p. 15.

²⁴ L'article 3 du protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme n'impose aucune obligation aux États en la matière; voir à ce sujet *Sitaropoulos et Giakomopoulos c. Grèce* [G.C.], 15 mars 2012, requête n° 42202/07, paragraphe 75. On peut tirer la même conclusion du Code de bonne conduite en matière électorale, point I 1.1 c. Voir également Commission de Venise, [Rapport sur le vote à l'étranger](#) (CDL-AD(2011)022), III. A.

²⁵ Voir Cour européenne des droits de l'homme, arrêts *Hilbe c. Liechtenstein* (déc.), 7 septembre 1999, requête n° 31981/96; *Doyle c. Royaume-Uni (déc.)*, 6 février 2007, requête n° 30157/06; *Sitaropoulos et Giakomopoulos c. Grèce* [G.C.], 15 mars 2012, requête n° 42202/07, paragraphe 69; *Shindler c. Royaume-Uni*, 7 mai 2013, requête n° 19840/09 paragraphes 105, 116.

²⁶ Voir article 7 de la [Résolution 1459 \(2005\) sur l'abolition des restrictions au droit de vote](#) de l'APCE; voir également la [Recommandation 1714 \(2005\) de l'APCE sur l'abolition des restrictions au droit de vote](#); [Résolution 1591 \(2007\) de l'APCE sur le vote à distance](#), paragraphe 1, 8; Résolution 1696 (2009) de l'APCE sur l'engagement des diasporas européennes, paragraphe 9.1.2.; Recommandation 1890 (2009) de l'APCE sur l'engagement des diasporas européennes. Voir par ailleurs Commission de Venise, [Rapport sur le vote à l'étranger](#), CDL-AD(2011)022).

admis. Permettre à des nationaux résidant à l'étranger de voter pose des problèmes d'organisation, qui peuvent justifier certaines restrictions de l'exercice du droit de vote²⁷. Il peut se révéler nécessaire de limiter le nombre de bureaux de vote ou de n'autoriser le vote que dans les ambassades et les consulats en raison du coût supplémentaire et des ressources à affecter à l'organisation des élections à l'étranger. »

F. Les observateurs électoraux

44. Le projet de loi propose de modifier l'article 68.6 du Code électoral, qui traite des observateurs. Alors que la version actuelle permet aux observateurs d'exercer leurs activités avant, pendant et après la campagne électorale, le texte révisé autorise l'observation "uniquement du début de la campagne électorale jusqu'à sa conclusion". La campagne électorale, telle que définie à l'article 1er révisé du Code électoral, commence pour chaque candidat à une élection ou participant à un référendum dès son enregistrement par l'organe électoral compétent, mais au plus tôt 30 jours avant la date de l'élection, et se termine la veille du jour du scrutin ou à la date du retrait ou de l'annulation de l'enregistrement. Cette restriction a même pour effet que les observateurs électoraux accrédités ne peuvent pas surveiller la période préélectorale et postélectorale, ni même le jour du scrutin, si la disposition du projet est appliquée littéralement. Ces périodes qui se situent en dehors de la campagne électorale officielle font néanmoins partie du cycle électoral et sont pertinentes dans le contexte de la campagne électorale. De telles restrictions limiteraient indûment la portée et l'exhaustivité de l'observation électorale. **Le BIDDH et la Commission de Venise recommandent que l'accès des observateurs à toutes les étapes du processus électoral soit garanti**, conformément aux normes internationales et aux bonnes pratiques²⁸.

45. Les rapporteurs ont été informés que la loi (vraisemblablement l'article 68.3) a été interprétée comme interdisant aux missions diplomatiques d'accréditer du personnel local en tant qu'observateurs. La version légèrement révisée de cet article pourrait également être interprétée de cette manière ; il convient de le prendre en considération.

46. L'article 75.9 introduit une perte automatique de l'accréditation des observateurs électoraux en cas de violation de la législation électorale "de quelque manière que ce soit", et sans considération de la gravité de la violation. **Cette sanction automatique et sévère devrait être reconsidérée, et le principe de proportionnalité devrait être dûment appliqué.**

G. Médias

47. Le projet de loi introduit un certain nombre de modifications dans le Code électoral et dans le Code des services de médias audiovisuels concernant la couverture médiatique des élections. Le projet d'article 69.4 révisé du Code électoral ajoute les mots "ne se livrent pas à une propagande électorale en faveur de ou contre un participant et/ou un candidat aux élections ou l'une des options référendaires" à la fin de la phrase. Cette interdiction, qui semble s'appliquer également aux médias privés, pourrait être interprétée de manière à empêcher les médias de faire une analyse critique des programmes électoraux ou des questions

²⁷ Voir Commission de Venise, [Rapport sur le vote à l'étranger](#) (CDL-AD(2011)022), paragraphe 75.

²⁸ Voir la ligne directrice II.3.2.b du [Code de bonne conduite en matière électorale](#) et, plus généralement, les lignes directrices sur un système électoral internationalement reconnu des observateurs d'élections ([CDL-AD \(2009\) 059](#)) et [le Manuel d'observation des élections du BIDDH](#). Voir également le paragraphe 12 de la [Déclaration du Sommet de Budapest de 1994](#), où les États participants de l'OSCE ont reconnu que « le BIDDH jouera un rôle accru dans l'observation des élections, avant, pendant et après les élections ».

référendaires²⁹. **La Commission de Venise et le BIDDH recommandent que toute restriction à la liberté d'expression soit circonscrite avec précision et respecte les normes internationales en la matière³⁰.**

48. Le projet de loi propose des modifications à l'article 70.10 du Code électoral, qui traite des *sondages d'opinion* pendant la période électorale. Il semble à première vue couvrir tous les sondages d'opinion, qu'ils soient réalisés par les partis, la presse écrite ou les médias audiovisuels. Alors que le texte actuel prévoit une notification à la CEC avant la réalisation d'un sondage d'opinion, le texte révisé permet de réaliser des sondages d'opinion "conformément à la procédure établie par la CEC sur la base d'un règlement approuvé à cet effet". Un règlement sur la publication plutôt que sur la conduite du sondage peut avoir un rôle valable pour limiter l'apparition de sondages fallacieux, en particulier le jour du scrutin. Cependant, ces dispositions introduisent un potentiel d'interférence injustifiée avec la liberté des médias. **Les exigences relatives à la conduite des sondages d'opinion doivent être prescrites par la loi et ne pas être laissées à la discrétion de la CEC³¹.** Ces exigences ne devraient pas imposer de restrictions plus importantes que les normes professionnelles communément admises pour les sondages d'opinion³².

49. Le projet de loi propose de modifier l'article 80.6 du Code de l'audiovisuel en introduisant un délai plus court pour la publication par le Conseil de l'audiovisuel de ses décisions sur les recours pendant la période électorale : 24 heures au lieu de deux jours, ce qui est bienvenu. Le nouvel article 84.10¹-10² du Code des services de médias audiovisuels proposé semble renforcer les pouvoirs de sanction du Conseil de l'audiovisuel, conformément aux recommandations antérieures du BIDDH³³. Selon le paragraphe 10¹, les violations du devoir de neutralité dans la couverture médiatique par les fournisseurs et distributeurs de services de médias sont sanctionnées par le retrait du droit de couvrir les élections ou le référendum pendant une période de sept jours, ou jusqu'à la fin de la période électorale en cas de violations répétées. Selon le paragraphe 10², les cas répétés de couverture non autorisée d'une campagne électorale peuvent entraîner la suspension de la licence de radiodiffusion pour les fournisseurs et distributeurs de services de médias. Toutefois, la formulation vague ("viole l'obligation d'équité, de responsabilité, d'équilibre et d'impartialité") de ces dispositions laisse une grande latitude au Conseil de l'audiovisuel pour identifier les violations ainsi que pour imposer des sanctions importantes, y compris la suspension de la licence de radiodiffusion. Ce large pouvoir discrétionnaire, associé à des sanctions sévères, augmente le risque d'abus. Il convient de noter que souvent, un avertissement ou l'obligation d'accorder plus de temps aux

²⁹ Voir, par exemple, le paragraphe 20 de [l'observation générale n° 34 du Comité des droits de l'homme des Nations unies](#), qui souligne que « La communication libre des informations et des idées concernant des questions publiques et politiques entre les citoyens, les candidats et les représentants élus est essentielle. Cela exige une presse et d'autres organes de communication libres, capables de commenter toute questions publique et d'informer l'opinion publique sans censure ni restriction ».

³⁰ Cf. [CDL-AD\(2019\)016](#), Rapport conjoint de la Commission de Venise et de la Direction de la société de l'information et de la lettre contre la criminalité de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) sur les technologies numériques et les élections, par. 50, et les références à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ; [CDL-AD\(2009\)031](#), Lignes directrices sur l'analyse des médias pendant les missions d'observation électorale, par. 17 ; [CDL-AD\(2013\)021](#), avis sur la législation électorale du Mexique, par. 31.

³¹ Selon l'article 10.2 de la [CEDH](#), l'exercice de la liberté de recevoir et de communiquer des informations "peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique".

³² Voir le paragraphe 8 de la [Recommandation CM/Rec\(2007\)15 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les mesures concernant la couverture médiatique des campagnes électorales](#).

³³ Voir, par exemple, la recommandation 28 du [rapport final du BIDDH sur les élections législatives du 24 février 2019](#).

listes d'autres candidats ou aux parties prenantes peut être un moyen efficace d'équilibrer la campagne. Le retrait des droits d'activité des médias ou, comme prévu au paragraphe 10², la suspension de la licence de radiodiffusion ou de l'autorisation de retransmission pourraient être considérés avec soin comme une mesure de dernier recours.

50. Les décisions du Conseil de l'audiovisuel peuvent faire l'objet d'un recours devant un tribunal conformément à l'actuel article 84.15 ainsi qu'à l'article 71.3 du projet de loi, mais étant donné la brièveté de la période électorale, la loi devrait prévoir un délai pour la décision du tribunal dans ces cas spécifiques. La formulation proposée de l'article limite également la prévisibilité pour les fournisseurs et distributeurs de services de médias, ce qui peut conduire à une autocensure et restreindre la sphère du journalisme critique dans le contexte des élections. Une approche plus proportionnée serait l'élaboration de cadres d'autorégulation qui incorporent des normes professionnelles et éthiques concernant la couverture médiatique des campagnes électorales³⁴. **La Commission de Venise et le BIDDH recommandent que des sanctions soient appliquées aux médias uniquement en cas de violation de règles clairement définies. Ces sanctions devraient être proportionnées et soumises à un contrôle judiciaire efficace.**

51. Les points 33 et suivants du projet de loi proposent des changements concernant les fournisseurs de services de médias, notamment l'obligation pour tous les fournisseurs couvrant une campagne électorale de présenter une "déclaration de politique éditoriale" (article 70.2). Ce que la "déclaration de politique éditoriale" proposée devrait couvrir n'est pas clair. Il est clairement nécessaire que chaque fournisseur de médias soit tenu d'expliquer à un stade précoce comment il se conformera aux exigences légales telles que l'accès des candidats et des partis à ses services et la publicité payante, mais il semble excessif d'exiger d'un média privé qu'il s'engage à respecter une politique spécifique sur le traitement des candidats et autres acteurs électoraux. L'obligation de divulguer la propriété du média est conforme aux recommandations antérieures du BIDDH et est valable dans l'intérêt de la transparence, mais relève plutôt du cadre juridique des médias et non des seules règles de campagne électorale.

52. L'article 70.3 révisé du Code électoral exige des fournisseurs de services de médias qu'ils organisent des débats électoraux en direct pendant les heures de grande écoute. Lors des réunions en ligne, plusieurs interlocuteurs ont affirmé que cette exigence est difficile à respecter pour les radiodiffuseurs en raison des problèmes logistiques liés au fait que de nombreux radiodiffuseurs programment des débats avec les mêmes candidats pendant une courte période. Le principe de l'État de droit implique que les dispositions légales puissent être mises en œuvre dans la pratique³⁵. Si des débats dans tous les médias publics n'étaient pas possibles, on pourrait envisager de limiter l'obligation de les organiser aux radiodiffuseurs ayant le plus large public, qui seraient bien sûr obligés d'assurer l'égalité d'accès aux différents candidats.

53. Le projet propose de modifier l'article 70.12 du Code électoral pour prévoir que le Conseil de l'audiovisuel, pendant la période électorale, contrôle et rapporte à la CEC la couverture des élections dans tous les programmes des services de médias publics et privés ayant "la plus grande part d'audience". Cette disposition est formulée de manière générale et ne semble pas définir clairement la portée du contrôle et des rapports du Conseil de l'audiovisuel.

³⁴ Voir le paragraphe 5 de la [Recommandation CM/Rec\(2007\)15 du Comité des Ministres](#), citée ci-dessus.

³⁵ Cf. la liste des critères de l'Etat de droit, [CDL-AD\(2016\)007](#), par. 54.

H. Contentieux

54. Le projet de loi introduit un certain nombre de changements dans les dispositions du Code électoral relatives au contentieux (articles 71-74 du Code électoral). Contrairement à la procédure actuelle, le projet de loi établit la compétence des organes électoraux sur les recours liées aux actions (à l'inaction) de l'administration électorale (CEC, commissions électorales de district - CED -, PEB), du Conseil de l'audiovisuel ainsi que contre les participants aux élections, les candidats, les groupes d'initiative, les participants au référendum et les fournisseurs de services de médias (article 72.1 révisé). Les décisions des organes électoraux peuvent faire l'objet d'un recours devant les organes électoraux supérieurs, puis devant les tribunaux (articles 71.1-3). Le projet de loi conserve la plupart des délais pour la résolution des litiges électoraux et la possibilité de contester les actions et inactions des candidats électoraux en plus des recours contre l'administration électorale.

55. Les personnes habilitées à former des recours sont énumérées en termes très généraux. Le projet d'article 1er révisé du Code électoral prévoit que le requérant est un sujet de droit électoral (électeur, candidat aux élections, groupe d'initiative, participant au référendum ou autre personne dont les droits sont affectés) qui revendique la défense de ses droits qui ont été lésés dans le processus d'organisation et de mise en œuvre des élections, par les actions, inactions ou décisions des organes électoraux ou les actions ou inactions des candidats aux élections. Cette définition large des personnes habilitées à présenter des recours est bienvenue et conforme aux normes internationales.

56. Il est bienvenu que les recours puissent être introduits contre les actions ou l'inaction des participants aux élections, des candidats sur les listes, des groupes d'initiative et des participants au référendum. Comme les droits électoraux peuvent être affectés par des individus ou des groupes, les motifs de recours peuvent également inclure l'inaction et le comportement inadéquat d'individus ou de groupes, notamment en ce qui concerne la campagne et son financement.

57. Le projet d'article 71.1 révisé du Code électoral prévoit que la procédure détaillée d'examen des recours pendant la période électorale est approuvée par un règlement de la CEC. Étant donné que les aspects procéduraux tels que l'obligation de présenter des preuves, les délais de convocation à une audition ou la possibilité d'appeler des témoins peuvent influencer l'issue du litige électoral, il serait préférable de prévoir les principales règles régissant la procédure dans la loi, et non dans un règlement. En particulier, **la Commission de Venise et le BIDDH recommandent de prévoir dans le Code électoral la liste des cas où le Code administratif doit être appliqué par l'administration électorale et par le Conseil de l'audiovisuel dans la procédure de recours.**

58. Le projet de loi n'énumère pas en détail les décisions ou les actions de l'administration électorale qui peuvent être contestées. Les personnes dont les droits électoraux sont violés bénéficieraient de l'élaboration d'une liste plus détaillée des décisions, actions et inactions susceptibles de recours. Cela permettrait de déclarer un recours contre les résultats irrecevables si la violation a eu lieu à un stade antérieur du processus électoral (enregistrement des électeurs ou des candidats, décisions relatives à l'ouverture/la non-ouverture des bureaux de vote, campagne et son financement) et n'a pas entraîné un recours immédiat. **La Commission de Venise et le BIDDH recommandent que les cas les plus typiques d'actions, d'inactions et de décisions susceptibles de recours soient énumérés (de manière non exhaustive) dans le Code électoral.** En outre, les compétences des tribunaux ordinaires et de la Cour constitutionnelle statuant sur les recours relatifs au décompte des voix

et aux autres décisions prises après le jour du scrutin devraient être clarifiées afin d'éviter l'absence de compétence ou des compétences parallèles et la possibilité pour les électeurs et les candidats de choisir l'organe juridictionnel.

59. La législation électorale bénéficierait d'une disposition visant à éviter le rejet des recours qui présentent certaines lacunes formelles. Dans ces cas, l'autorité compétente devrait accorder un délai (court) au requérant pour rendre le recours conforme à la loi.

60. L'article 73.2 du projet de code révisé ne prévoit pas de délai pour les décisions sur les recours en cas d'inaction des CED ou des BV. Dans un souci de cohérence, il convient de prévoir des délais courts et similaires pour les différentes procédures de recours (trois à cinq jours en première instance)³⁶.

61. Le projet de loi prévoit des délais pour la présentation et le jugement des recours, généralement dans un délai court, conformément aux normes internationales. Les recours contre les actions et les décisions des commissions électorales de district et des bureaux de vote doivent être examinés dans les trois jours civils suivant leur présentation, mais au plus tard le jour des élections. Les recours contre les actions / inactions des participants aux élections / des candidats sur les listes / des groupes d'initiative / des participants au référendum sont examinés dans les cinq jours civils suivant leur présentation, mais au plus tard le jour des élections. Les recours introduits le jour des élections doivent être résolus le jour même. Le premier et le deuxième recours judiciaires sont examinés dans les trois jours suivant la réception du dossier.

62. L'article 74.3 révisé prévoit qu'un recours judiciaire peut être introduit contre la décision du tribunal dans un délai d'un jour après le prononcé de la décision, et contre la décision de la cour d'appel dans un délai d'un jour après le prononcé de la décision. Il convient de noter que les personnes habilitées à déposer des recours électoraux, principalement les électeurs et les candidats, doivent agir rapidement afin d'éviter toute perturbation du processus électoral en cours. En même temps, les requérants doivent disposer de suffisamment de temps pour comprendre la procédure (d'autant plus que celle-ci est prévue non seulement dans le Code électoral, mais aussi dans le Code administratif et, en ce qui concerne la campagne, dans le Code des services de médias audiovisuels). Il convient de noter que le recours doit être motivé et que le requérant doit présenter des preuves. Ainsi, surtout dans les cas plus complexes, le délai extrêmement court peut entraver la protection des droits électoraux. **La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'étendre ce délai à trois à cinq jours.** L'objectif de réduire le temps nécessaire pour résoudre tous les litiges électoraux pourrait être atteint, si nécessaire, en diminuant le nombre d'instances pour traiter l'affaire, par exemple en n'offrant un recours judiciaire que dans une seule instance.

63. Le projet d'article 72 du Code électoral prévoit un délai pour la présentation des recours contre les inactions de l'administration électorale, du Conseil de l'audiovisuel ou des acteurs privés. Dans ce cas, le recours doit être introduit dans les trois jours suivant l'inaction. Ce délai n'est pas clair et peut conduire à une situation où les recours ne sont pas examinés en substance en raison de l'imprécision de la loi. Comme la législation ne prévoit des délais concrets que pour certaines décisions, et non contre l'inaction, le point de départ d'un tel délai n'est souvent pas clair. **Il est conseillé de prévoir qu'en première instance, une demande (pétition) d'action peut être présentée sans délai, à moins qu'un délai concret ne soit**

³⁶ Cf. la ligne directrice II.3.3.g f du [Code de bonne conduite en matière électorale](#).

prévu dans la loi. Dans ce cas, le délai de recours commencerait à courir à partir du dernier jour accordé par la loi à l'autorité pour prendre une décision.

64. Le projet de loi ajoute également un nouvel article 73¹ au Code électoral, qui prévoit qu'un organe électoral, après avoir examiné un recours, peut soit "l'admettre en tout ou en partie et constater des violations" de la législation électorale, soit rejeter le recours en raison de sa présentation tardive, du manque de preuves ou comme étant sans fondement, respectivement remplacer la décision contestée ou la maintenir en vigueur. Contrairement à l'article 100, qui prévoit que la Cour constitutionnelle annule les élections si les violations du Code ont affecté le résultat, le nouvel article 73¹ ne prévoit pas plus en détail l'effet des décisions admettant les recours. Cette disposition doit être mise en œuvre de manière à ce que les décisions sur les recours n'aient pas seulement un effet déclaratif, mais qu'elles doivent être appliquées de manière à ce que la violation des droits électoraux soit éliminée dans la mesure du possible. **Pour garantir un recours efficace, il serait souhaitable de préciser que pour toute violation de la législation électorale, l'organe compétent³⁷ devrait prendre des mesures pour rétablir les droits électoraux qui ont été violés et imposer des sanctions adéquates³⁸.**

65. Quel que soit le texte de la loi, l'examen effectif des recours dans le domaine électoral est essentiel pour garantir le respect du droit à des élections libres tel qu'il est consacré notamment par l'article 3 du protocole n° 1 à la CEDH³⁹. Dans ce domaine comme dans d'autres, l'application de la loi est aussi importante que son contenu⁴⁰.

I. Responsabilité juridique et sanctions

66. Les dispositions relatives à la responsabilité juridique (article 75 du Code électoral) sont révisées par le projet de loi, avec l'ajout d'une nouvelle sanction : la perte de temps d'antenne gratuit et/ou payant pour une période de 24 à 48 heures, qui ne peut être imposée qu'après l'application d'un avertissement. La liste des sanctions progressives (avertissement, radiation des candidats, responsabilité pour contraventions, perte de subventions du budget de l'État et perte de temps d'antenne gratuit et/ou payant, pour une période de 24 à 48 heures, qui ne peut être imposée qu'après l'application d'une sanction d'avertissement) semble proportionnée et dissuasive et a le potentiel d'être efficace, conformément aux normes internationales⁴¹. L'élargissement de l'éventail des sanctions est une mesure positive, dans la mesure où elles permettent à l'organisme de sanction de choisir une réponse proportionnée à l'infraction. À cet égard, des inquiétudes ont été exprimées quant au fait que le projet de loi permet l'annulation de l'enregistrement d'un candidat par un organe électoral, alors qu'actuellement, une telle sanction ne peut être appliquée que par un tribunal. La Commission de Venise et le BIDDH prennent cette préoccupation au sérieux et rappellent que l'annulation de l'enregistrement prive effectivement une personne éligible du droit de se présenter aux élections. Si la radiation a été décidée avant le jour des élections, il est peu probable qu'une décision sur recours intervienne à temps pour que le candidat/parti éliminé soit en mesure de participer à une compétition équitable⁴². En cas de violations concernant le financement de la campagne, l'obligation de

³⁷ En général, une administration électorale ; le Conseil de l'audiovisuel dans le domaine des médias.

³⁸ Voir les paragraphes 5.10 et 5.11 du [document de Copenhague de l'OSCE de 1990](#).

³⁹ Cf. l'affaire *Parti politique « Patria » c. République de Moldova*, 4 août 2020, n° 5113/15 et autres.

⁴⁰ [Liste des critères de l'État de droit](#), II.A.7.

⁴¹ Cf. [la recommandation 2003\(4\) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales](#).

⁴² Cf. Cour européenne des droits de l'homme, *Parti politique « Patria » c. République de Moldova*, 4 août 2020, n° 5113/15 et autres.

restituer les fonds ou la perte du financement public semblent suffisantes et proportionnées. **Une telle ingérence grave dans les droits électoraux devrait être la mesure de dernier recours, appliquée de la même manière à tous les candidats, uniquement pour les violations les plus graves, et soumise à un contrôle judiciaire efficace, conformément aux normes internationales et aux bonnes pratiques⁴³. Il est recommandé, au minimum, de prévoir que tout recours contre une telle décision soit automatiquement suspensif.**

67. Les amendements confèreraient non seulement à la CEC, mais aussi au Conseil de l'audiovisuel un pouvoir de sanction important, allant jusqu'à la suspension de la licence de radiodiffusion ou de l'autorisation de retransmission, sans qu'une décision judiciaire soit nécessaire (voir article 84.10¹-10² du projet d'amendements au Code des services de médias audiovisuels). La décision peut être contestée devant un tribunal, ce qui pourrait entraîner une insécurité juridique pendant la période de campagne relativement courte. Il semble que ce changement d'approche doit être adopté pour assurer la cohérence avec le nouveau code administratif, ce qui est une approche valable, mais les dispositions devraient indiquer clairement quelle est la juridiction compétente et devraient appliquer des délais raccourcis tenant compte de l'urgence d'un processus électoral. **La Commission de Venise et le BIDDH recommandent d'appliquer les sanctions en pleine conformité avec le principe de proportionnalité et d'assurer un contrôle judiciaire efficace.**

68. Le projet de loi (proposition d'article 71.5 du Code électoral) suggère que l'examen des recours relatifs au financement des campagnes électorales des partis politiques ne soit pas soumis aux délais de prescription prévus aux articles 72-74. Dans le cas où la violation peut être éliminée avant le jour des élections (par exemple en restituant les fonds de campagne illégaux, en limitant la durée supplémentaire de la campagne dans les médias, etc.), les recours devraient être examinés dans le même délai court que les autres recours.

69. L'article 75, paragraphe 5, n'invoque pas les questions d'abus de ressources administratives comme motif de radiation des candidats. Comme l'utilisation abusive des ressources administratives est l'une des principales préoccupations et a été signalée dans les rapports d'observation des élections du BIDDH et de l'APCE, **il est recommandé de prévoir des sanctions pour de telles violations, au moins de la même manière que pour les violations concernant le dépassement d'un plafond de coût de campagne.**

J. Autres questions

70. L'article 8 du projet de loi permet de prolonger la période de vote. Un tel amendement est prudent compte tenu de la pandémie de Covid-19. Toutefois, le projet de loi donne aux autorités électorales une très grande latitude pour décider de la période de vote, sans imposer de conditions quant aux situations qui peuvent permettre de prolonger la période de vote et à sa durée. La réglementation de la possibilité de prolonger la période de vote devrait être plus spécifique ou être liée à des exigences objectives spécifiques afin d'empêcher la prolongation de la période de vote à des fins politiques. L'intégrité du matériel électoral, y compris la sécurité des bulletins et des urnes pendant le processus de vote, devrait être garantie⁴⁴.

⁴³ Le paragraphe 7.6 du [document de Copenhague de l'OSCE de 1990](#) appelle les États participants de l'OSCE à veiller à ce que les candidats soient en mesure "[...] de se mesurer sur la base d'une égalité de traitement devant la loi et les autorités". [Le Code de bonne conduite en matière électorale](#) de la Commission de Venise (I.2.3.a) stipule que "l'égalité des chances doit être garantie tant pour les partis que pour les candidats".

⁴⁴ Cf. Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit pendant l'état d'urgence : réflexions (CDL-AD(2020)014), par. 107.

71. L'article 15.2 du Code électoral est modifié par le projet de loi afin de préciser que les candidats ne peuvent pas représenter les (partis) participant(s) aux élections dans les organes de l'administration électorale. Cette disposition est la bienvenue car elle empêche explicitement des nominations impliquant un conflit d'intérêts.

72. La modification de l'article 152 prévoit l'enregistrement des participants au référendum, ce qui donnerait le droit de participer à une campagne référendaire. Cela peut contribuer à une plus grande transparence et être lié aux dispositions relatives au financement. Toutefois, le niveau de détail requis par le nouvel article peut être excessif, car les participants potentiels au référendum peuvent être des groupes *ad hoc* peu structurés qui ne sont pas établis pour une activité politique régulière mais qui se concentrent uniquement sur la question du référendum. Il convient de le prendre en considération.