



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 16 janvier 2003

CDL-AD (2003) 1
Or. Engl.

Avis n° 226/2002

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

**AVIS SUR
LA LOI ÉLECTORALE
DE LA RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA**

**adopté par la Commission de Venise
lors de sa 53^e session plénière
(Venise, 13 et 14 décembre 2002)**

sur la base des observations de

**M. Richard ROSE (expert, Royaume-Uni)
M. Kåre VOLLAN (expert, Norvège)**

Introduction

Le 28 août 2002, la Commission de Venise fut priée par le Secrétaire Général d'analyser la loi électorale de la République de Moldova (CDL (2002) 141) et désigna ultérieurement MM. Richard Rose et Kåre Vollan comme rapporteurs.

Lors de sa 53^e session plénière (Venise, 13 et 14 décembre 2002), la commission approuva les commentaires de ces rapporteurs (CDL (2002) 156 et 157) et autorisa son secrétariat à préparer un avis consolidé basé sur lesdits commentaires et destiné à être soumis (après approbation des auteurs) au Secrétaire Général le 15 janvier 2003.

Le présent avis est basé sur :

- *la traduction anglaise de la loi électorale de la République de Moldova (CDL (2002) 141) ;*
- *la Constitution de la République de Moldova ;*
- *les rapports d'observation des élections rédigés par le Conseil de l'Europe et l'OSCE ;*
- *le code de bonne conduite en matière électorale adopté par la Commission de Venise, incluant les Lignes directrices en matière électorale (CDL-AD (2002) 23) ;*
- *la loi sur la langue d'Etat de la République de Moldova ;*
- *l'avis sur le projet de loi relatif aux partis politiques et aux organisations socio-politiques de la République de Moldova (CDL-AD (2002) 28) ;*
- *les commentaires sur la loi électorale de la République de Moldova par M. Richard Rose (CDL (2002) 156) ;*
- *les commentaires sur la loi électorale de la République de Moldova par M. Kåre Vollan (CDL (2002) 157).*

Remarques préliminaires

1. Il convient de préciser que la traduction anglaise de la loi électorale de la République de Moldova laisse quelque peu à désirer et contient parfois des termes trompeurs : par exemple, certaines dispositions mentionnent des candidats alors que l'électeur est appelé à voter pour une liste (bloquée) de candidats (voir ci-dessous les commentaires relatifs à l'article 10).

Élections législatives - Système électoral et représentation des minorités

2. Il convient également de noter que le parlement moldave compte cent un membres tous élus dans une seule circonscription au suffrage proportionnel de liste. Le système autorise les candidatures indépendantes. Le seuil de représentation est fixé à 6 % pour les partis, 9 % pour les blocs (coalitions préélectorales) de deux partis et 12 % pour les blocs d'au moins trois partis. Pour les candidats indépendants, il est ramené à 3 %.

3. Les parties III et V contiennent de nombreux passages reprenant les articles généraux des parties précédentes, ce qui est superflu et déroutant (voir notamment l'article 74).

Seuils de représentation

4. Le seuil est élevé à la fois de manière absolue et comparative. Le système exige des électeurs qu'ils appuient un seul candidat plutôt qu'une liste de parti et alloue ainsi des sièges en proportion de la force électorale des partis (c'est-à-dire des blocs de candidats). Il permet aussi à un candidat indépendant de se faire élire à condition de remporter 3 % des suffrages.

5. Dans huit des dix pays post-communistes qui cherchent à devenir membres de l'Union européenne, de même que dans la Fédération de Russie, le seuil de représentation est fixé à 5 %. En Bulgarie, il est de 4 % et en Slovénie de 3 %. On trouve fréquemment dans la région des seuils plus élevés applicables aux blocs ou aux coalitions de partis, mais pas aux niveaux indiqués ici qui sont excessifs. En Roumanie, par exemple, un bloc de deux partis doit obtenir au moins 8 % des suffrages plus 1 % pour chaque parti supplémentaire dans la coalition. En Slovaquie, le seuil est fixé à 7 % pour les blocs de deux ou trois partis et à 10 % pour les blocs de quatre partis ou plus. En République tchèque, le seuil augmente très rapidement : 5 % pour un seul parti, puis 10, 15 et 20 % pour des coalitions comportant respectivement deux, trois et quatre partis. Les groupes ethniques minoritaires font parfois l'objet d'un traitement de faveur pouvant prendre la forme d'un seuil abaissé ou d'un certain nombre de sièges réservés d'office (tableau 1).

Table 1.- Seuils de représentation proportionnelle

Année	Pays	Seuil pour un siège (%)			Indice RP (%)
		1	2	3 partis ou +	
2000	Slovénie	3-a	3	3	97
2001	Pologne	5-b	8	8	91
1999	Estonie	5	5	5	90
2002	Hongrie	5	5	5	89
2001	Bulgarie	4	4	4	86
2002	République tchèque	5	10	15-c	85
2002	Lettonie	5	5	5	84
2001	Slovaquie	5-d	7	7	82
2000	Roumanie	5	8	9-d	82
2000	Lituanie	5	7	7	78
1999	Russie	5	5	5	78
	MOLDOVA	6	9	12	72

(Indice de proportionnalité : 100 % correspond à une adéquation parfaite entre la répartition des votes et des sièges)

- a. Deux sièges sont réservés aux minorités ethniques.
- b. Les partis appartenant à des minorités ne sont pas astreints à un seuil.
- c. Et 20 % pour quatre partis.
- d. 10 % pour une coalition comprenant quatre partis ou davantage.
- e. Les partis appartenant à des minorités bénéficient d'une garantie de représentation.

Source : Calculs fondés sur des résultats électoraux officiels figurant dans un ouvrage de Richard Rose et Neil Munro intitulé «Elections and Parties in New European Democracies» qui paraîtra au printemps 2003 aux éditions Washington DC : Congressional Quarterly Press.

6. En Moldova, le seuil élevé explique que seuls trois partis sont parvenus à remporter des sièges aux élections législatives du 25 février 2001. Aucun candidat indépendant n'a pu passer la barre de 3 % des suffrages.

7. Collectivement, trois partis ont obtenu 72 % des suffrages, les 28 % restants se répartissant entre d'autres partis et candidats indépendants. Le résultat se manifeste sous la forme d'un degré de disproportionnalité pratiquement inconnu dans les vieilles démocraties.

8. Bien que moins disproportionnelle (indice de 82 %), l'élection de 1994 se situa aussi sous la moyenne des pays répertoriés dans le tableau 1.

9. Le fait qu'aucune élection à la représentation proportionnelle ne produise un résultat exactement proportionnel ne saurait justifier le maintien d'une loi électorale exagérément disproportionnelle. Si un simple seuil de 5 % avait été appliqué lors des

dernières élections organisées en Moldova et à supposer que les électeurs aient adopté le même comportement, les partis auraient conservé leur taille relative et le parti communiste aurait obtenu la majorité absolue des sièges au parlement (tableau 2). Cependant, cette assemblée aurait compté cinq partis au lieu de trois et l'opposition quarante députés au lieu de trente, ce qui l'aurait rendue plus efficace (tableau 2). Une réduction de 1 % du seuil aurait provoqué, toutes autres choses étant égales par ailleurs, une augmentation de 10 % de l'indice de proportionnalité qui serait alors passé à 82 : un résultat tout à fait acceptable pour un pays négociant actuellement son adhésion à l'Union européenne. Nous recommandons par conséquent un seuil maximal de 5 % pour la représentation des partis se présentant seuls. Compte tenu du nombre limité de partis briguant actuellement des suffrages en Moldova, il paraît inutile d'élever ce seuil pour les coalitions de partis. En résumé, les coalitions devraient être encouragées et non pénalisées.

Tableau 2.- Effets simulés d'un seuil de 5 % en Moldova

	Seuil actuel : 6 %		Simulation d'un seuil de 5 %
	Élections de 2001	Sièges	Sièges
Communistes	50,1	71	61
Alliance de Braghis	13,4	19	17
Parti populaire démocrate chrétien	8,2	11	10
Renaissance & Conciliation	5,9	0	7
Parti démocratique	5,0	0	6
Tous les autres	17,4	0	0

Source : «*Election Results*», OSCE/ODIHR Final Report Moldova Election (Varsovie, 3 avril 2001), p. 13.

10. Autoriser le vote en faveur de candidats individuels afin de permettre à des candidates indépendants de gagner des sièges à la proportionnelle est acceptable dans un contexte politique caractérisé par des formations politiques faibles et instables. Cependant, le seuil de 3 % indiqué à l'article 87(3) est anormalement élevé. Bien que le seuil pour les candidats indépendants ait été ramené de 4 à 3 %, il est encore si élevé que l'élection d'un député non soutenu par un parti demeure une hypothèse très improbable. Pour prendre un exemple extrême, si trente-trois candidats indépendants parvenaient à décrocher un siège, aucun parti ne pourrait atteindre le seuil fatidique des 5 % au parlement (qui ne compte en effet que cent un sièges). L'application d'un quota strictement proportionnel aux candidats indépendants placerait le seuil correspondant à un siège à 1 %. À supposer que dix indépendants décrochent un siège en obtenant au moins 3 % des suffrages, un parti appartenant à un bloc devrait enlever 7,1 % (soit $5/70^e$) des suffrages pour passer le seuil électoral.

11. Il est donc recommandé d'abaisser le seuil de représentation des indépendants à 1 % : une mesure qui intéresse au premier degré les minorités ethniques. On pourrait même envisager la suppression pure et simple du seuil pour ces candidats, compte tenu du fait que dans de nombreux pays il s'avère difficile (voire impossible) de se faire élire sans l'appui d'un parti.

12. L'existence de nombreuses minorités ethniques - telles que les Ukrainiens, les Russes, les Gagaouzes, les Bulgares et les Roms - soulève d'autres questions de principe qui se poseront avec encore plus d'acuité lorsque la région de Transnistrie (dont la majorité de la population n'est pas de souche moldave) pourra pleinement participer aux élections. La réduction du seuil électoral à 5 % permettrait aux grosses minorités, telles que les Russes et les Ukrainiens, d'être représentées au parlement à supposer qu'une majorité de leurs membres désire être défendue par des partis ethniques. La minorité gagaouze ne semble pas suffisamment importante pour atteindre ce seuil, surtout en présence d'une multitude de partis.

13. La réduction du seuil à 5 % permettrait aux grosses minorités d'obtenir un bloc important de sièges au parlement à supposer que leurs membres votent selon une logique ethnique.

14. La réduction du seuil à 1 % permettrait aux petites minorités d'obtenir au moins un siège au parlement à supposer qu'une partie importante de leurs membres votent en fonction de considérations ethniques. Cependant, l'introduction de circonscriptions découpées selon la méthode décrite ci-dessous semble le seul moyen efficace d'assurer une représentation appropriée à la Gagaouzie.

15. Les effets à long terme du maintien des seuils de représentation actuels pourraient consister en une concentration des votes sur les principaux mouvements. Il semble cependant douteux que ces seuils élevés puissent présenter un avantage quelconque pour une démocratie aussi jeune que la Moldova. Ce système de seuil progressif nuit encore davantage aux blocs. Or la formation de coalitions préélectorales, dans la mesure où elle contribue probablement à l'efficacité du parlement et à l'information des électeurs, devrait être encouragée. On ne comprend donc pas très bien pourquoi le seuil qui leur est imposé dépasse celui des partis : pareil système dissuade la formation de gros blocs et contrecarre les ambitions affichées par les auteurs du projet de loi.

16. En tout cas, ces décisions ne devraient pas relever du législateur mais de l'électorat.

Circonscriptions et représentation des minorités

17. Rares sont les pays qui élisent leur parlement dans une seule circonscription. En Europe, les Pays-Bas représentent la principale exception. Dans la plupart des autres pays, le découpage en plusieurs circonscriptions garantit une certaine représentation géographique. Le système électoral à une seule circonscription peut donner de bons résultats dans un pays relativement uniforme, tant en ce qui concerne la composition ethnique que les autres critères pertinents. Il appartient alors aux partis d'assurer une représentation géographique lors de la préparation de leurs listes de candidats. Toutefois, lorsque les minorités sont concentrées dans certaines zones, le découpage en circonscriptions constitue souvent le moyen le plus efficace d'assurer

une représentation raisonnable des minorités au parlement. Le rapport de la délégation du CPLRE aux élections locales et régionales tenues en Moldova le 23 mai 1999 cite à ce propos la Commission de Venise :

«il est nécessaire que les Etats tiennent compte de la présence d'une ou plusieurs minorités sur leur sol lorsqu'ils procèdent à des découpages du territoire en subdivisions politiques ou administratives ainsi qu'en circonscriptions électorales» (Avis sur l'interprétation de l'article 11 de la Recommandation 1201 (1993) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, CDL-INF (96) 4).»

18. Le problème analysé dans le rapport ci-dessus concernait le tracé des limites des districts d'une collectivité territoriale : un découpage qui avait entraîné la «dilution» des Bulgares vivant dans le district de Taraklia après la fusion de ce dernier avec le district de Cahul. Cependant, le même raisonnement vaut pour la représentation des Gagaouzes et des Transnistriens au parlement (bien que ce problème paraisse résolu pour le moment).

19. Dans le cadre du système actuel, une minorité telle que celle des Gagaouzes n'a que deux moyens à sa disposition pour de faire représenter : obtenir une place en bonne position sur la liste d'un parti national ou former un parti ethnique. La première solution ne garantit pas suffisamment la représentation des intérêts de la minorité. La seconde contraint les Gagaouzes à privilégier leurs problèmes spécifiques au détriment des problèmes politiques généraux, dans la mesure où ils auraient le plus grand mal à faire élire plus d'un parti au parlement (un objectif déjà très ambitieux en présence du seuil élevé en vigueur).

20. L'OSCE/BIDDH a donc recommandé en 1998 et en 2001 l'introduction d'un système fondé sur des circonscriptions. Ce modèle connaît de nombreuses variantes dont certaines s'inspirent du scrutin majoritaire et d'autres du scrutin proportionnel. La Moldova a jusqu'à présent utilisé un système proportionnel auquel elle est probablement attachée. L'une des solutions de remplacement possible serait donc celle du système allemand ou albanais qui combine des circonscriptions uninominales et un scrutin de liste national pour compenser les effets d'une représentation disproportionnelle au parlement. Dans ce système, l'électeur peut introduire deux bulletins dans l'urne.

21. Le système adopté en Bosnie-Herzégovine en 2000 est plus simple et a le mérite de n'exiger qu'un seul bulletin. Il est notamment utilisé, sous une forme légèrement différente, en Scandinavie et en Roumanie. Fondé sur des circonscriptions plurinominales, il permet d'élire la plus grande partie (par exemple 70 à 80 %) des membres du parlement au système proportionnel dans ces circonscriptions et d'attribuer le reste des sièges à titre compensatoire en fonction des résultats nationaux. Si aucun seuil ne s'applique au niveau local, il est par contre possible d'en fixer un pour l'attribution des sièges compensatoires.

22. Lorsque les circonscriptions épousent les caractéristiques de la population, les partis politiques ordinaires peuvent s'affronter localement sur les questions politiques générales mais, les candidats étant choisis parmi les habitants de la circonscription, la plupart d'entre eux sont issus de la minorité concernée.

23. La deuxième solution - celle des partis minoritaires - est, comme nous l'avons déjà souligné, déconseillée. Pour assurer une représentation efficace, la plupart des électeurs devraient en effet privilégier la dimension ethnique et seraient donc empêchés de voter à la fois en faveur d'une certaine ligne politique et de candidats appartenant à leur minorité.

24. En outre, la loi sur les partis politiques contraint chaque formation à compter plus de 5000 membres dans au moins la moitié des districts du pays. Le nouveau projet de loi relatif aux partis politiques et aux organisations socio-politiques de Moldova est encore plus contraignant. En effet, un parti représentant les Gagaouzes n'a pas pu se faire enregistrer dans la mesure où il n'est implanté que dans une certaine zone géographique restreinte : une sanction qui constitue en soi une violation des droits des minorités.

25. L'introduction de circonscriptions pourrait accroître les chances des candidats indépendants bénéficiant d'une forte popularité locale de se faire élire, malgré la proportion plus importante de votes favorables requise.

26. L'introduction de circonscriptions n'exigerait aucune réforme de la Constitution.

Autres questions importantes

Référendum

27. Article 1. La définition du référendum est imprécise lorsque ce type de suffrage porte sur *«les questions les plus graves affectant l'Etat et la société en général»*.

28. Articles 142 ff. Il faudrait définir plus clairement le type des questions pouvant être soumises à référendum. Il conviendrait notamment de préciser s'il s'agit de questions générales (ce qui ne conviendrait guère) ou bien de textes constitutionnels ou légaux précis.

29. Articles 145(2) et 162(2). Tenue de plusieurs référendums en même temps. L'article 145(2) semble empêcher l'organisation de deux référendums le même jour, alors que l'article 162(2) porte spécifiquement sur la question de la tenue simultanée de plusieurs référendums.

30. Article 152. Détails sur les référendums. Cette disposition régleme dans le détail les initiatives populaires en faveur d'un référendum. Cette précaution, typique des pays postcommunistes, semble superflue. En revanche, il serait sans doute utile d'énoncer une règle générale en faveur d'une formulation neutre et impartiale de la question posée sur les bulletins (notamment à l'article 162).

31. Article 154. Rien ne justifie que seuls les membres du groupe d'initiative soient autorisés à recueillir des signatures. Cette disposition est à comparer notamment à l'article 42(2) qui permet aux «*personnes habilitées*» par les candidats, etc., à recueillir des signatures en cas d'élections. Cette règle pourrait gravement restreindre le droit de récolter des signatures en contraignant les membres du groupe d'initiative à se réunir (l'article 152(1) pouvant en effet être interprété dans ce sens). La même remarque vaut pour l'article 182.

32. Article 186. Référendum local. Paragraphes 1, 2 b) : la décision de ne pas organiser un référendum est-elle discrétionnaire ? À supposer que ce ne soit pas le cas, il conviendrait d'énoncer dans la loi les motifs de refus.

33. Article 187(2). Pourquoi faudrait-il constituer des districts électoraux spéciaux dans le cadre d'un référendum ? (comparer à l'article 120(1)).

34. Article 197. Cette disposition signifie-t-elle que les voies de recours normales sont indisponibles en l'occurrence ? Si c'est le cas, pareille exception semble injustifiée.

Commissions électorales

35. L'article 16(2) confère le droit de nommer les membres de la Commission électorale centrale au Président de la République, au parlement et au Conseil supérieur de la magistrature. À supposer que ces deux derniers décident de la composition à la majorité simple ou qualifiée, il serait théoriquement possible de nommer une commission dont les membres appartiennent tous à un seul et même parti politique. Pour éviter ce risque, il conviendrait d'élire la commission au moyen d'un scrutin proportionnel. Quant à l'élection de son président, elle semble dépendre de la majorité au parlement. L'article 17(1) prévoit que c'est la commission elle-même qui élit à la majorité son vice-président et son secrétaire. Pour assurer le pluralisme politique, il serait bon que ces trois postes (ou du moins la vice-présidence et le secrétariat) soient pourvus à la proportionnelle, par exemple dans le cadre d'un mode de scrutin à vote unique transférable.

36. Article 16(9). Désignation de la Commission électorale centrale. Ce problème est peut-être dû à un problème de traduction, mais le mot *proportionnellement* semble mal choisi. Il conviendrait sans doute de le remplacer par *en parts égales* ou par une locution similaire. L'article ne précise pas non plus clairement qui est censé nommer le président de la Commission électorale centrale, ce qui signifie sans doute que le choix revient au parlement.

37. Article 19. La formation des membres de la commission devrait être mieux assurée (voir le point II.3.1.d du Code de bonne conduite en matière électorale). Le rapport explicatif du Code de bonne conduite en matière électorale suggère d'ailleurs dans son paragraphe 84 que : «*Les membres des commissions électorales, à tous les niveaux de l'administration électorale, doivent recevoir une formation standardisée. Cette formation doit être ouverte aux membres des commissions désignés par les partis politiques.*»

38. Article 20(2). La possibilité de révoquer des membres de la Commission électorale centrale pour des actes incompatibles avec leur fonction pourrait donner lieu à des abus. Il serait donc préférable d'énumérer de manière exhaustive les motifs de révocation, y compris une liste d'infractions pénales et administratives, dans l'article 19(2).

39. Article 21. À quoi renvoient les termes *premier* et *second échelon* concernant le statut des membres de la Commission électorale centrale ?

40. Articles 22 et 26. Ces deux articles contiennent des répétitions concernant la description des tâches et mériteraient donc d'être simplifiés.

41. Article 25

25(1). Le droit de convoquer une réunion ne devrait pas dépendre d'une décision prise à la majorité de la Commission électorale centrale mais de la volonté de quatre (ou de préférence trois) membres de cet organe.

25(2). Les sessions devraient être annoncées plus de quarante-huit heures à l'avance dans la mesure du possible.

42. Article 26 c) et article 27(1). Constitution des districts électoraux. Ces articles introduisent une distinction entre la constitution d'un district électoral et celle d'un conseil électoral de district. Cependant, les conseils correspondent à des unités administratives de second niveau. Dans ce cas, pourquoi la Commission électorale centrale devrait-elle créer parallèlement les unités administratives et les conseils électoraux de district ?

43. Articles 27(1) et 29(10). Les Commissions électorales centrales devraient également recourir à un système de représentation proportionnelle pour nommer les conseils électoraux de district. Un système de ce type devrait en outre être utilisé par lesdits conseils pour nommer les membres des bureaux de vote. Le système actuel (voir notamment les articles 27(3-4), 29(11)) n'est pas très clair.

44. Article 27(7). Décisions des conseils électoraux de district. Cet article prévoit que les décisions sont prises à la majorité des membres et non à la majorité des personnes prenant part au vote. Cette condition paraît trop stricte et en contradiction avec les principes régissant les décisions prises notamment par la Commission électorale centrale. S'agit-il d'une erreur ? Cette approche semble s'écarter du système retenu par l'article 32(2) selon lequel les décisions des conseils et des commissions électoraux, si elles requièrent la présence de la moitié des membres, sont adoptées à la simple majorité des membres assistant à la réunion. En résumé, il est recommandé de clarifier les divergences entre les articles 27(7) et 32(2).

45. Article 29(2). Cette disposition prévoit la possibilité de constituer des bureaux de vote comptant entre 30 et 3000 électeurs inscrits. 30 est un nombre très faible, sauf dans les petits villages ou hameaux éloignés ; les catégories de localités où un nombre très faible d'électeurs peut être inscrit devraient être définies dans la loi. Concernant les bureaux de vote plus importants, la loi devrait énoncer des garanties visant à les pourvoir d'un personnel adéquat.

46. Article 29(12). Les membres des commissions électorales devraient également être élus à la représentation proportionnelle pour éviter que ces organes soient dominés par un parti ou une faction.

47. Article 32(2). Il faudrait prévoir la possibilité d'organiser un vote à scrutin secret.

48. Article 33(2). La possibilité de révoquer des membres des commissions électorales à volonté jette des doutes sur leur indépendance et devrait donc être supprimée¹.

Listes électorales (registres d'électeurs)

49. L'exactitude des listes d'électeurs a diminué lors des dernières élections. Selon l'OSCE/BIDDH, en effet, la proportion des électeurs inscrits sur les listes supplémentaires est passée de 6 % en 1998 à 10 % en 2001. Ce problème ne pourra être partiellement résolu que dans le cadre d'actions judiciaires. Il dépend de l'exactitude des registres d'état civil et de la possibilité d'instaurer un lien entre ces derniers et les listes électorales.

50. Il conviendrait au moins de donner aux électeurs une chance raisonnable de vérifier eux-mêmes leur inscription ainsi que celle de tiers. Les articles 39(1) et 40(1) stipulent que les listes doivent être publiées au moins dix jours avant le jour du scrutin. S'il est trop court pour permettre de sortir une version imprimée des mises à jour, ce délai autorise néanmoins les corrections manuscrites. L'article 40(2) ne fixe pas de date limite pour les contestations, ce qui semble indiquer que celles-ci peuvent être déposées jusqu'au jour du scrutin. Il n'évoque pas non plus la contestation de l'inscription de tiers. Il conviendrait de fixer une procédure de contestation des listes (que la réclamation vise l'inscription du plaignant ou celle de tiers) avant leur impression.

51. L'article 39(7) prévoit la délivrance par le bureau de vote compétent d'un certificat aux électeurs ayant déménagé, sans préciser si ledit bureau est celui de l'ancien ou du nouveau lieu de résidence.

52. Article 40(2). Devant quelle instance les électeurs peuvent-ils déposer une plainte : un tribunal ? une commission électorale ?

53. Article 53(2). L'inscription ne doit pas se faire au bureau de vote le jour du scrutin, mais il faudrait que les électeurs non mentionnés puissent user d'une procédure administrative - sujette à contrôle judiciaire - ou d'une procédure judiciaire leur permettant de se faire inscrire².

Campagne électorale / Médias

54. Article 45(1). Le nombre de représentants de chaque candidat devrait être le même.

¹Code de bonne conduite en matière électorale, point II.3.1.f.

²Code de bonne conduite en matière électorale, point I.1.2.iv.

55. Nombreuses sont les démocraties où les médias favorisent fréquemment les hommes politiques en place. Des règles strictes ont donc été introduites en matière de propagande avec pour effet d'inciter souvent les rédacteurs à s'abstenir de couvrir la campagne en proférant la moindre critique et à se contenter de diffuser gratuitement les messages publicitaires des partis. En outre, certaines rédactions ont tendance à accorder trop d'importance aux faits et gestes des candidats sortants en faisant valoir que pareille attitude ne s'inscrit pas dans le cadre de la campagne mais de la couverture de la vie politique ordinaire.

56. En Moldova, le premier effet prédomine, malgré des violations consistant le plus souvent en l'attribution d'un temps de parole supplémentaire aux candidats sortants. Il en résulte pour les électeurs une certaine carence d'information symptomatique d'un manque de tradition d'indépendance, d'esprit critique et d'objectivité de la part des médias électroniques.

57. Le Code de bonne conduite en matière électorale rédigé par la Commission de Venise prévoit dans son point I.2.3 la possibilité de traiter les candidats soit de manière strictement égale dans certains cas, soit de manière *proportionnelle* dans d'autres :

«*L'égalité des chances* doit être assurée entre les partis et les candidats et conduire l'Etat à se montrer impartial envers ceux-ci et à leur appliquer la même loi de manière égale. En particulier, l'exigence de *neutralité* s'applique à la *campagne électorale* et à la *couverture par les médias*, notamment les médias publics, ainsi qu'au *financement public* des partis et des campagnes. L'égalité peut alors être comprise de deux manières : égalité "stricte" et égalité "proportionnelle". L'égalité "stricte" signifie que les partis politiques sont traités sans que leur importance actuelle au sein du parlement ou de l'électorat ne soit prise en compte. Elle doit s'appliquer à l'utilisation des infrastructures à des fins de propagande (par exemple à l'affichage, aux services postaux et analogues, aux manifestations sur la voie publique, à la mise à disposition de salles de réunion publiques). L'égalité "proportionnelle" implique que les partis politiques soient traités en fonction de leur nombre de voix. L'égalité des chances (stricte ou proportionnelle) porte notamment sur le temps de parole à la radio et à la télévision, les subventions publiques et les autres formes de soutien. Certaines mesures de soutien peuvent être pour partie soumises à une égalité stricte et pour partie à une égalité proportionnelle.»

58. L'article 46(1) garantit à chaque candidat des droits égaux en matière d'utilisation des moyens de communication de masse. Cependant, l'article 47(3) utilise l'adjectif *équitable* à propos de la diffusion par des chaînes privées de débats, tout en précisant - même dans ce contexte - que le temps imparti à chaque candidat doit être le même. Il conviendrait donc d'explicitier la manière d'assurer l'égalité, notamment en précisant si le temps d'antenne alloué à chaque candidat doit être rigoureusement identique.

59. L'article 47(11) précise que les bureaux de presse du gouvernement, du parlement et du président ne devraient pas profiter du temps d'antenne qui leur est accordé pour se livrer à de la propagande électorale. Il omet cependant de rappeler les rédacteurs à leur obligation d'extrême prudence concernant la couverture des candidats sortants en période d'élection. Il conviendrait donc d'insérer une disposition à cet effet dans la loi.

60. Article 47(1) et (12). La référence aux règles éthiques n'est pas assez précise et pourrait donner lieu à des abus. Des restrictions aussi imprécises aux libertés d'expression, de réunion et d'association pourraient violer les articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme.

61. L'article 47(4) doit être compris comme visant uniquement les temps d'antenne gratuits sous peine de contredire l'article 47(6).

62. Cependant, le principal problème concernant la couverture médiatique de la campagne électorale en Moldova, comme dans beaucoup d'autres pays dépourvus d'une longue tradition de presse libre, tient au caractère incomplet, inintéressant et biaisé des informations présentées. Les déclarations de foi des partis sont par définition peu critiques et ne fournissent pas aux électeurs l'information dont ils ont besoin. Les réponses aux questions posées par des journalistes incisifs et neutres sont donc souvent plus instructives. L'article 47(4) va très loin en interdisant ce type de journalisme de crainte qu'il n'avantage certains candidats. D'aucuns prétendent toutefois que pareille limitation est requise si l'on désire prévenir des abus de la part des candidats sortants et qu'il vaut donc mieux maintenir une règle stricte en la matière.

63. D'un autre côté, une campagne se compose également d'initiatives politiques que les rédactions sont supposées couvrir. La tendance des médias consiste à rendre compte des faits et gestes du gouvernement ou du président sans émettre la moindre critique ou sans solliciter l'avis de l'opposition, en prétendant que les reportages concernés s'inscrivent dans le cadre de la couverture normale de l'action gouvernementale. Ce débat dépasse de loin la législation électorale mais, outre les dispositions détaillées de la loi en cours, il conviendrait de rédiger une disposition plus générale conférant aux rédacteurs la possibilité de traiter les problèmes politiques apparus pendant la campagne en adoptant une ligne strictement neutre et impartiale. On pourrait notamment envisager de rédiger un code de bonne conduite plus détaillé à l'usage des journalistes en période électorale.

Procédures de vote

64. Article 48(1). Bulletin. Il conviendrait d'ajouter une phrase prévoyant l'utilisation d'un papier opaque afin que la marque de l'électeur ne puisse pas être lue ou, à défaut, d'une enveloppe dans laquelle l'électeur placerait son bulletin avant d'introduire celui-ci dans l'urne. La liste des candidats de chaque parti devrait figurer sur le bulletin ou au moins sur les panneaux d'affichage placés à l'intérieur du bureau de vote.

65. Article 55(4-6). Urnes mobiles. Cette pratique héritée de l'ère soviétique n'est pas en usage dans les démocraties établies (où les allégations de fraude ou de pression politique sont bien plus rares que dans la Communauté des Etats indépendants). Les principales objections tiennent à ce qu'elle soustrait le vote au contrôle intégral des membres des commissions électorales ; elle ouvre la possibilité d'identifier l'électeur et/ou de l'intimider et contraint de surcroît certains fonctionnaires à abandonner leur poste au bureau de vote. La référence à la fin du paragraphe 5 devrait renvoyer au paragraphe 6.

Décompte des voix, compilation et publication des résultats

66. L'article 56 décrit le processus de décompte dans le bureau de vote. L'examen de nombreux procès-verbaux de décompte nous permet d'affirmer avec certitude que les rubriques relatives au nombre d'électeurs s'étant vu remettre un bulletin et au nombre d'électeurs ayant participé au scrutin ne sont pas parfaitement comprises. Nous recommandons par conséquent les améliorations suivantes :

- L'article 56(5) devrait être déplacé après (2) et les opérations correspondantes effectuées avant l'ouverture des urnes et non pas seulement avant le décompte des voix.
- Les paragraphes c) et d) de l'article 58 devraient être clarifiés car on leur prête souvent à tort la même signification. On pourrait par exemple ajouter à c) «... d'après les listes des électeurs» et à d) «... d'après le nombre total de bulletins déposés dans les urnes». On pourrait aussi envisager l'adjonction d'un paragraphe supplémentaire ainsi rédigé : «j) Le nombre de bulletins distribués par les équipes mobiles».
- Aucune réglementation n'est énoncée concernant le l'accès au bureau de vote. Il faudrait notamment déterminer la procédure à suivre lorsque d) est plus grand que c) (bourrage des urnes), par exemple un deuxième décompte et une mention dans le procès-verbal (alors, les changer tous dans le document), ainsi que lorsque d) est nettement inférieur à c), par exemple un deuxième décompte si le nombre de bulletins manquants est supérieur à 5 % (ce qui pose un problème moins grave).
- Il conviendrait également de vérifier que $i) + g) + e)$ est proche de h).
- Article 58(4). La copie du procès-verbal restant au bureau de vote devrait immédiatement être affichée sur place.

67. Le processus de vérification devrait toutefois être clarifié. La Commission électorale centrale recevra les résultats de tous les bureaux de vote. En 1998, ces derniers avaient été entrés dans un tableur aux fins de contrôle des résultats transmis par les conseils électoraux de district et des inexactitudes avaient été trouvées. Cette vérification devrait être explicitement mentionnée, ainsi que l'obligation de rendre publics les résultats des bureaux de vote présentés sous forme de tableaux. Pareil affichage devrait intervenir, sinon dans les cinq jours suivant la publication des résultats officiels, du moins dans un délai raisonnable (de dix jours par exemple). Son but est de permettre aux observateurs et au public de vérifier que les résultats du

bureau de vote qu'ils surveillent ont été correctement entrés dans les tableaux. Cet affichage constitue donc un élément crucial de transparence susceptible de lever les suspicions entourant le processus de préparation des tableaux.

68. Quelques points demeurent obscurs :

Article 57(3) : quelles sont les personnes autorisées ?

Article 61(2) : quand prend fin la période électorale ?

69. Les résultats partiels sont publiés, ce qui est une bonne chose. Dans la plupart des cas, ces résultats sont en effet exacts, du moins en ce qui concerne la répartition des sièges.

Invalidation des élections

70. Les articles 91, 93(3) et 136 énoncent les critères de participation électorale déterminant la validité du scrutin. On peut se poser la question de savoir s'il convient de fixer un taux minimal de participation. Concernant les référendums, pareille exigence paraît raisonnable dans la mesure où il n'est pas indispensable de prendre une décision. Concernant les élections, par contre, elle risque de déboucher sur une impasse dans la mesure où les élections suivantes connaissent fréquemment un taux encore plus élevé d'abstention.

71. Dans l'article 92, il semble que c'est l'ensemble du scrutin qui doit être annulé alors qu'il serait plus pragmatique d'annuler uniquement les parties concernées par la faute (au niveau des bureaux de vote concernés)³. Ceci vaut également pour l'article 137.

Vote familial

72. Le vote familial est très répandu en Moldova. Lorsqu'un électeur bénéficie d'une assistance (en vertu notamment de l'article 54(1)), cette circonstance devrait être formellement indiquée par exemple au moyen d'une signature dans le registre des électeurs.

Langue

73. Les articles 48(6) et 162(3) mentionnent la loi sur la langue d'Etat qui semble offrir une protection adéquate aux langues russe et gagaouze dans les documents publics et donc dans le matériel électoral y compris les bulletins de vote.

Désignation et enregistrement des candidats

74. Article 41(2). La désignation de candidats revient d'abord aux partis et autres organisations socio-politiques enregistrés. Il est donc indispensable de disposer d'une législation facilitant cet enregistrement.

³Code de bonne conduite en matière électorale, point II.3.3.e.

75. Article 43(3). Rendre les personnes recueillant les signatures responsables de l'authenticité des renseignements fournis par les signataires risque de provoquer des abus et de dissuader les bonnes volontés. On pourrait néanmoins exiger des intéressés qu'ils demandent aux signataires de produire un document d'identité valide. Encore faudrait-il définir les sanctions applicables de manière précise en tenant compte du principe de proportionnalité.

76. Article 43(4). Le texte semble incomplet. Les mots *sont invalides* devraient probablement être ajoutés.

77. Articles 46(6) et 80. La possibilité de modifier les listes de candidats jusqu'à cinq jours avant la date du scrutin est déroutante. En pratique, il risque en effet de s'avérer difficile de faire figurer la liste à jour sur les bulletins, ce qui risque de générer une pression superflue. Il serait donc préférable d'exclure toute possibilité de modification des listes.

78. Article 78. Il semble que toutes les signatures sont vérifiées : un procédé conforme au point I.1.3.iv du Code de bonne conduite en matière électorale.

Prêts

79. Article 37. Beaucoup de pays accordent un paiement au comptant aux candidats ayant reçu un pourcentage préétabli des votes. Il s'agit cependant d'une subvention non remboursable plutôt que d'un prêt remboursable comme semble l'exiger le paragraphe 4. L'octroi d'une subvention non remboursable aux candidats ou aux partis ayant réussi à obtenir un nombre déterminé de suffrages nous semble une mesure d'aide étatique légitime de nature à favoriser des élections disputées.

Déclaration de la situation financière des candidats

80. Article 44(1) e). Il conviendrait d'exiger également certaines informations relatives au patrimoine des membres de la famille du candidat en s'inspirant éventuellement de la loi de la Fédération de Russie.

81. Article 48(3). L'ordre des candidats devrait être déterminé par tirage au sort plutôt que par date d'enregistrement.

Conservation des documents électoraux

82. Article 61(3). Il conviendrait de conserver les documents électoraux pendant une période minimale : par exemple un an à compter du jour du scrutin ou un certain nombre de mois à compter de la date d'expiration du droit de contester les résultats. Il faudrait aussi impérativement prévoir la conservation pour une durée indéterminée de l'ensemble des documents le temps que toutes les plaintes déposées aient été examinées par les autorités compétentes.

Sondages d'opinion

83. Article 64(4). Un seuil élevé dans le cadre d'une élection à la représentation proportionnelle incite les électeurs à essayer de savoir quels sont les partis susceptibles de passer la barre fixée par la loi afin d'éviter de gaspiller leur voix. Les sondages d'opinion sérieux, organisés conformément à des normes scientifiques, permettent d'obtenir cette information et l'AMROP (Association mondiale pour l'étude de l'opinion publique) est donc fondée à combattre l'idée d'une interdiction. En outre, l'impossibilité d'organiser des sondages encourage les rumeurs alimentées par les sondages « secrets » et les manipulations basées sur la désinformation.

84. Pour apaiser les craintes associées à la falsification des résultats, la loi pourrait exiger la publication d'une déclaration précisant le nombre de personnes interrogées, la date du sondage et la marge estimée d'erreur d'échantillonnage, ainsi que la communication des détails relatifs au sondage à la Commission électorale centrale par l'organisme ayant procédé à l'étude.

85. Parmi les garanties supplémentaires contre l'annonce « à la dernière minute » de résultats falsifiés pourrait figurer l'interdiction de toute publication dans les quarante-huit heures précédant la date du scrutin. Pareille précaution permettrait aux personnes nourrissant des doutes quant aux sondages récents de vérifier les détails relatifs à l'échantillonnage auprès de la Commission électorale centrale et de contester la validité des résultats par voie de presse avant le scrutin.

Procédures judiciaires

86. Le chapitre 12, section 1 (articles 65 à 68) semble concerner uniquement les recours judiciaires. Cependant, l'article 65 prévoit également des recours devant les autorités hiérarchiques supérieures. Ces dispositions devraient être clarifiées. Selon le point II.3.3.c du Code de bonne conduite en matière électorale, en effet : « Les dispositions en matière de recours, et notamment de compétences et de responsabilités des diverses instances, doivent être clairement réglées par la loi ... Ni les requérants, ni les autorités ne doivent pouvoir choisir l'instance de recours ».

87. Article 89(2-3). La Cour constitutionnelle doit valider les élections dans les dix jours suivant la réception des documents émanant de la Commission électorale centrale. Ce délai est très court et les décisions des tribunaux ordinaires ne sont pas définitives. Afin d'éviter un déni de justice, il conviendrait de préciser les rôles respectifs des commissions électorales, des tribunaux ordinaires et de la Cour constitutionnelle.

Responsabilité en cas de violation de la législation électorale

88. Articles 70 et 71. Il est entendu que les infractions pénales et administratives mentionnées dans ces textes sont décrites avec plus de détails dans les Codes pénal et administratif.

Observateurs

89. Article 15, mais aussi section II, articles 27 et 28, article 31. Les observateurs devraient être autorisés à assister aux réunions des autorités électorales.

L'article 15(2) stipule que les motifs de refus de laisser assister les représentants des candidats à ces réunions devraient être précisés par la loi.

90. Article 63(5). Rôle des observateurs. Dans le cadre de la définition du rôle des observateurs, la loi utilise le terme *assister* (c'est le cas notamment dans l'article 63(5)). Pareil vocable risquant d'induire des confusions, il serait préférable d'utiliser le verbe *observer*.

Sanctions et proportionnalité, incompatibilités

91. Le principe de proportionnalité doit s'appliquer à toute restriction grave pesant sur un droit aussi fondamental.

92. L'article 13(1) c) sur la privation du droit de vote peut se comprendre comme s'appliquant uniquement aux personnes n'ayant pas encore complètement purgé leur peine. Il serait cependant préférable d'énoncer explicitement cette précision.

93. L'article 13(2) c) semble indiquer qu'une personne récemment condamnée pour un délit - fût-il mineur - ne peut pas se porter candidate. Pareille sanction est particulièrement sévère, surtout dans les cas où la peine n'est pas expressément assortie d'une privation de cet important droit civique.

94. Concernant les incompatibilités, une longue controverse a fait rage en 1998 concernant les personnes devant se démettre de leurs fonctions après avoir été nommées candidates aux élections législatives. Il semble qu'elle ait cessé avec l'adoption de l'article 13(3). Le présent avis ne procède cependant pas à l'analyse de la législation applicable aux incompatibilités de ce type.

Suppléants

95. Article 88. Cet article décrit les règles applicables aux suppléants. Nous ignorons quels sont les motifs de l'opposition de la Cour constitutionnelle à cette disposition, mais l'arrangement proposé nous semble raisonnable.

Vote en faveur d'un seul candidat

96. Article 10. La traduction anglaise de cet article dispose que l'électeur devrait voter en faveur d'un seul candidat (*candidate*) alors qu'il faudrait en fait utiliser le terme *compétiteur* (*competitor*). Voir par exemple l'article 54(4). La même remarque vaut pour les articles 15(2), 37(3), 42(4-5) et 60(1) f).

Confirmation des mandats

97. Article 90. Cet article dispose que la validation d'au moins deux tiers du nombre total des mandats de député sera transmise au parlement. Il se pourrait fort bien que le choix de ce chiffre repose sur d'excellentes raisons, mais il nous apparaît a priori trop faible.

Limitations spéciales du droit de vote

98. Article 123(2). Il serait beaucoup plus simple de prévoir un vote au lieu de résidence.

Conclusions

99. L'unification de l'ensemble de la législation électorale est une initiative heureuse.

100. Les seuils devraient être abaissés afin de réduire le nombre des votes perdus, surtout ceux des minorités nationales. À supposer en effet que le seuil principal pour les candidats d'un seul parti soit abaissé de 6 à 5 %, lesdites minorités seraient mieux représentées et le parlement ne serait plus composé de trois partis seulement (comme c'est le cas depuis les dernières élections tenues en 2001). En outre, les candidats indépendants auraient alors une meilleure chance de se faire élire.

101. Le remplacement du système à une seule circonscription nationale par un système à plusieurs circonscriptions locales conférerait de meilleures chances aux minorités concentrées dans une région (les Gagaouzes par exemple) de se faire représenter en leur permettant même de choisir entre plusieurs partis ou orientations politiques. Un électeur appartenant à une minorité ne serait plus contraint en effet de voter pour une personne issue de cette minorité et pourrait avec son bulletin exprimer à la fois son appartenance ethnique et ses opinions politiques. Il serait donc libre de déterminer l'importance qu'il entend accorder à la dimension ethnique de son vote.

102. Plusieurs autres points importants devraient être améliorés dans la loi. Citons notamment :

103. La question des référendums - plusieurs dispositions appellent des améliorations. C'est le cas entre autres de la formulation des questions soumises à référendum et des modalités de recueil des signatures.

104. La question des commissions électorales. Il serait souhaitable d'élire les membres de la Commission électorale centrale à la représentation proportionnelle et non à la majorité simple ou qualifiée. La même solution devrait prévaloir pour l'élection des membres des autres commissions électorales. Le système de la représentation proportionnelle utilisé pour adopter des décisions au sein des conseils électoraux de district devrait lui aussi être modifié afin d'autoriser les votes à bulletin secret. La formation des membres des commissions d'élection devrait en outre être renforcée et il conviendrait aussi d'exclure la possibilité de les révoquer. Enfin, la distinction entre les modalités de constitution des districts électoraux et des conseils électoraux de district n'est pas claire.

105. Listes électorales. Il conviendrait d'accroître la précision des listes en permettant notamment aux électeurs de contester leur propre inscription ou celle de tiers.

106. Campagne électorale / Médias. Il serait bon d'affiner la loi afin d'assurer l'égalité des chances de tous les partis et candidats en leur garantissant notamment un accès égal aux moyens de communication de masse.

107. Dépouillement du scrutin. Le processus de décompte des bulletins dans les bureaux de vote devrait être amélioré. Il conviendrait aussi de clarifier le processus de vérification.

108. Il faudrait réviser en outre certains points abordés dans la section intitulée *Autres questions importantes*. Ces points incluent notamment : les procédures de vote, le dépouillement des scrutins, l'invalidation des élections, le vote familial, la désignation et l'enregistrement des candidats, la déclaration de la situation financière des candidats, les procédures judiciaires, la responsabilité en cas de violation de la législation électorale, le rôle des observateurs et le caractère proportionnel des sanctions.