



Strasbourg/Varsovie, le 20 mars 2006

CDL-AD(2006)001
Or. angl.

Avis No. 357/2005

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

**AVIS CONJOINT
SUR LE CODE ÉLECTORAL
DE LA MOLDOVA**

tel qu'amendé le 22 juillet et les 4 et 17 novembre 2005

**par
la Commission de Venise
et
le BIDDH de l'OSCE**

**Adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 15^{ème} réunion
(Venise, 15 décembre 2005)
et la Commission de Venise
lors de sa 66^{ème} session plénière
(Venise, 17-18 mars 2006)**

sur la base des observations de

**M. Eugenio Polizzi (expert du BIDDH de l'OSCE, Italie)
M. Kåre Vollan (expert de la Commission de Venise, Norvège)**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
<i>Introduction</i>	3
1. Secret du scrutin.....	5
2. Représentation - seuils et circonscriptions.....	6
3. Commissions électorales.....	8
4. Critères d'enregistrement des partis politiques.....	11
5. Listes électorales - une meilleure procédure de vérification	13
6. Dépouillement - de meilleures garanties dans la loi pour s'assurer que les éléments de chaque étape du dépouillement sont conservés	14
7. Publication des résultats - des obligations plus précises concernant la publication des résultats détaillés des bureaux de vote immédiatement et lors de la tabulation complète...	15
8. Listes électorales complémentaires - l'introduction d'un contrôle plus strict des personnes qui inscrivent leur nom sur les listes électorales qualifiées de « complémentaires »	16
9. Résidence - l'introduction de mécanismes efficaces permettant aux personnes qui habitent temporairement en dehors de leur lieu permanent de résidence, tels que les soldats et les étudiants, d'exercer leur droit au vote	17
10. Campagnes - des règles plus détaillées quant à l'utilisation des infrastructures publiques au cours de la campagne.....	18
11. Couverture par les médias - une meilleure réglementation de la couverture des candidats dans les médias électroniques durant la campagne.....	18
12. Réduction de la taille des bureaux de vote.....	20
13. Droits politiques - une limitation de la déchéance des droits politiques aux cas d'incapacité mentale ou de condamnation pénale pour une infraction grave, et dans le respect du principe de proportionnalité	21
14. Candidatures - l'annulation de la candidature devrait intervenir seulement dans le respect de la présomption d'innocence, du droit à un procès équitable et du principe de proportionnalité.....	22
15. Autres questions.....	22
16. Amendements ne reprenant pas des recommandations antérieures.....	25
Conclusions et principales recommandations.....	26

Introduction

1. Contexte

*1. Le système et le code électoraux moldaves ont fait l'objet, ces dernières années, de plusieurs recommandations visant à introduire des améliorations, émanant du BIDDH de l'OSCE et de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe. L'ensemble le plus complet de ces recommandations figure dans le document intitulé *Recommandations conjointes sur le droit électoral et l'administration des élections en Moldova*, daté du 12 juillet 2004 (CDL-AD(2004)027), ci-après « *les Recommandations conjointes* ». Ledit document, cependant, précise qu'il se concentre sur les problèmes apparus à l'occasion des élections locales et qu'il ne contient pas, en principe, de considérations spécifiques aux élections législatives, telle que l'existence d'une seule circonscription¹. Un autre ensemble de recommandations figure dans l'*Avis sur le droit électoral de la République de Moldova* adopté par la Commission de Venise le 16 janvier 2003 (CDL-AD(2003)001), ci-après « *l'Avis sur le droit électoral* ».*

2. Mandat

2. Les présentes recommandations ont été élaborées à la suite des amendements au Code électoral moldave adoptés le 22 juillet 2005. La mission effectuée en 2005 par le BIDDH de l'OSCE pour évaluer les besoins mentionne spécifiquement les Recommandations conjointes et relève qu'« aucune des Recommandations conjointes de la Commission de Venise et du BIDDH de l'OSCE n'a été suivie ». Même le dernier rapport MOE final 2005 du BIDDH de l'OSCE fait référence aux Recommandations conjointes : les deux institutions saisissent cette occasion pour appeler de nouveau les autorités de la République de Moldova à envisager la mise en œuvre rapide des Recommandations conjointes publiées en juillet 2004 par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe et le BIDDH de l'OSCE. Les avantages de la mise en œuvre des Recommandations conjointes ont été reconnus par la Commission électorale centrale moldave (CEC) et l'adoption d'amendements pertinents de la législation devrait être envisagée, dans le cadre d'un processus global, bien avant les élections locales de 2007. La révision des seuils d'éligibilité applicables aux partis, aux coalitions et aux candidats indépendants pour ce qui est de la répartition des sièges mérite une attention particulière. Il conviendrait également d'éclaircir les dispositions relatives à l'accréditation des observateurs internationaux². Le BIDDH de l'OSCE et la Commission de Venise ont estimé nécessaire d'évaluer ces amendements à la lumière à la fois des Recommandations conjointes précédentes (CDL-AD(2004)027) et du rapport MOE final du BIDDH de l'OSCE ainsi que du Rapport de l'Assemblée parlementaire publiés après les élections parlementaires du 6 mars 2005.

3. Documents de référence

3. Le rapport est basé sur les documents suivants :

- *Traduction anglaise (non officielle) du Code électoral de la République de Moldova (CE) amendé par la loi publiée le 12 août 2005 au Journal officiel (CDL-EL(2005)023), et par la loi n° 276/XVI amendant le code électoral, adoptée le 4 novembre 2005 .*
- *Avis sur le droit électoral de la République de Moldova, Commission de Venise (CDL-AD(2003)001).*

¹Voir sur ces questions le document CDL-AD(2003)001, points 17 et suivants.

²Rapport MOE final du BIDDH de l'OSCE sur les élections parlementaires du 6 mars 2005, page 22.

- *Recommandations conjointes sur le droit électoral et l'administration des élections en Moldova (CDL-AD(2004)027).*
- *Rapport final de la mission d'observation des élections (MOE) du BIDDH de l'OSCE sur les élections parlementaires tenues le 6 mars 2005 en Moldova.*
- *Rapport de la mission d'évaluation des besoins effectuée du 20 au 24 janvier 2005 par le BIDDH de l'OSCE (NAM).*
- *Rapport de la mission d'observation des élections (MOE) du BIDDH de l'OSCE sur les élections locales tenues les 25 mai et 8 juin 2003 en Moldova.*
- *Rapport final de la mission d'observation des élections (MOE) du BIDDH de l'OSCE sur les élections parlementaires tenues le 22 mars 1998 en Moldova.*
- *« Short Term Observer pack for 1998 Parliamentary Elections in Moldova », avec une annexe comprenant la traduction anglaise du Code électoral fournie par l'IFES Moldova.*
- *Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Observation des élections parlementaires en République de Moldova (6 mars 2005, Doc. 10480).*
- *Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev).*
- *OSCE/BIDDH, lignes directrices visant à favoriser la participation des minorités nationales au processus électoral (2001, en anglais).*
- *Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (CPLRE), Rapport sur les élections locales partielles en Moldova - 10 et 24 juillet 2005 - CG/Bur (12) 34*
- *CPLRE, Rapport sur les élections régionales en Gagaouzie, République de Moldova (16 et 30 novembre 2003) - CG/Bur (10) 89*
- *CPLRE, Rapport sur la mission d'observation des élections locales en Moldova 25 mai et 8 juin 2003, CG/Bur (10) 19*

4. Cadre

4. Les 22 juillet, 4 et 17 novembre 2005, le Parlement moldave a approuvé plusieurs modifications du Code électoral³ allant dans le sens de certaines des recommandations mentionnées, ainsi que d'autres changements résultant du débat politique interne ou de suggestions techniques avancées par la CEC. Le but du présent document est d'évaluer dans quelle mesure ces amendements récents répondent à certaines questions soulevées dans les *Recommandations conjointes, l'Avis sur le droit électoral et les rapports antérieurs du BIDDH de l'OSCE*. La structure du document est principalement calquée sur la liste des améliorations souhaitables du cadre légal contenue dans les *Recommandations conjointes* (paragraphe 116), moyennant quelques modifications inspirées par d'autres documents cités. Nous aborderons donc successivement les sujets suivants :

1. *Secret du scrutin - de meilleurs mécanismes visant à garantir le caractère secret du scrutin, en particulier en évitant la disposition qui prévoit de tamponner les bulletins ou en permettant que cette opération intervienne avant le vote lui-même.*
2. *Représentation - seuils et circonscriptions.*
3. *Administration des élections — une modification de la composition de la Commission électorale centrale et, notamment, une représentation proportionnelle des partis politiques.*
4. *Partis politiques - une modification des critères d'enregistrement des partis politiques.*
5. *Listes électorales - une meilleure procédure de vérification des listes électorales.*
6. *Dépouillement - de meilleures garanties dans la loi pour s'assurer que les éléments de chaque étape du dépouillement sont conservés.*

³Publiées au Journal officiel de la République de Moldova daté du 12 août 2005.

7. *Publication des résultats - des obligations plus précises concernant la publication des résultats détaillés des bureaux de vote immédiatement et lors de la tabulation complète.*
8. *Listes électorales complémentaires - l'introduction d'un contrôle plus strict des personnes qui inscrivent leur nom sur les listes électorales qualifiées de « complémentaires ».*
9. *Résidence - l'introduction de mécanismes efficaces permettant aux personnes qui habitent temporairement en dehors de leur lieu permanent de résidence, tels que les soldats et les étudiants, d'exercer leur droit au vote.*
10. *Campagnes - des règles plus détaillées quant à l'utilisation des infrastructures publiques au cours de la campagne.*
11. *Couverture par les médias - une meilleure réglementation de la couverture des candidats dans les médias électroniques durant la campagne.*
12. *Bureaux de vote - une réduction de la taille des bureaux de vote, afin d'accroître l'efficacité du scrutin et du décompte.*
13. *Droits politiques - une limitation de la déchéance des droits politiques aux cas d'incapacité mentale ou de condamnation pénale pour une infraction grave, et dans le respect du principe de proportionnalité.*
14. *Candidatures - l'annulation de la candidature devrait intervenir seulement dans le respect de la présomption d'innocence, du droit à un procès équitable et du principe de proportionnalité.*
15. *Autres questions.*
16. *Amendements ne reprenant pas des recommandations antérieures.*

5. Le présent avis conjoint a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 15^{ème} réunion (Venise, 15 décembre 2005) et la Commission de Venise lors de sa 66^{ème} session plénière (Venise, 17-18 mars 2006).

1. Secret du scrutin

6. Les Recommandations conjointes de 2004 se lisent comme suit :

90 - Le caractère secret du vote est un principe fondamental. Ce principe a été violé en Moldova du fait : qu'il était possible de voir ce qui était inscrit sur les bulletins au moment où un tampon était apposé au dos de ceux-ci avant qu'ils ne soient déposés dans l'urne ; que rien n'a été fait pour empêcher certaines personnes d'exhiber leur bulletin de vote ; et en raison de la pratique du vote familial.

91 - L'article 54 (5) devrait être modifié, afin que le tampon soit apposé avant que le bulletin ne soit remis à l'électeur. Un paragraphe précisant clairement que le bulletin ne doit pas être montré avant d'être placé dans l'urne devrait également être ajouté. Même si le fait de montrer son bulletin peut résulter d'une décision délibérée, on ne peut exclure la possibilité de pressions exercées sur les électeurs pour qu'ils montrent qu'ils ont fait le bon choix avant de déposer leur bulletin.

7. Un amendement à l'article 49.2 relatif à la préparation des bulletins de vote tente de résoudre le problème en prévoyant qu'« après l'impression, les bulletins sont pliés de telle manière que le côté sur lequel l'électeur vote doit demeurer invisible ».

8. Cependant, l'article 54.5 n'a pas été amendé selon les recommandations, mais d'une manière qui risque désormais de porter encore davantage atteinte au caractère secret du vote. La mesure, présentée comme un moyen d'empêcher les possibilités de vote multiple, doit être lue avec l'article 48.2 amendé qui prévoit que chaque bulletin est divisé en deux parties détachables : le bulletin lui-même et son talon. Ce dernier contient un numéro de série et le nom de l'électeur à

qui le bulletin est remis ainsi que le numéro d'identité de l'intéressé, tandis que le nom, le prénom et la signature de la personne ayant délivré le bulletin sont ajoutés manuellement dans le bureau de vote (article 53.1). Depuis les amendements du 17 novembre, l'article précise clairement que le scrutateur ne doit remplir que le talon (et non le bulletin, ce qui n'a manifestement jamais été voulu) et que le numéro d'identité de l'électeur ne doit pas être inscrit. L'électeur emporte alors l'intégralité du bulletin dans l'isoloir (avec son talon toujours non détaché) et le remplit en secret.

9. Ensuite, en vertu du nouvel article 54.5 : « *Avant d'introduire le bulletin de vote dans l'urne, l'électeur détache le talon tandis qu'un scrutateur, posté en permanence à côté de l'urne, applique le tampon spécial du bureau de vote au dos du bulletin et du talon.* ».

10. L'article 54 a également été modifié par les amendements du 17 novembre : « *L'électeur introduit dans l'urne le bulletin avec le tampon « a voté ». Le talon détaché du bulletin, avec le tampon « a voté », est placé dans une autre urne prévue pour les talons* ». Dans son libellé antérieur, l'article 54.7 précisait que le scrutateur devait conserver le talon et que l'électeur devait introduire le bulletin dans l'urne. Aux termes des dispositions amendées, l'électeur introduit le bulletin dans l'urne et le talon est introduit dans une autre urne prévue à cette fin. Le libellé du paragraphe est passé du mode actif, conférant au scrutateur la tâche de conserver le talon, au mode passif, qui pourrait tout aussi bien signifier que c'est l'électeur qui dépose le talon dans l'urne ou, à l'inverse, que c'est le scrutateur qui s'en charge. Cela ajoute une ambiguïté inutile à une procédure déjà assez controversée. Il est souhaitable que le texte précise bien que l'électeur doit aussi introduire le talon dans l'urne spéciale.

11. Ces dispositions, bien que conçues pour contrer certains risques de vote multiple liés aux inscriptions abusives éventuelles sur des listes complémentaires le jour du scrutin, engendrent un sérieux danger d'atteinte au secret du vote. D'aucuns peuvent se demander s'il est réellement nécessaire d'écrire sur le talon de chaque bulletin le nom de l'électeur, dans la mesure où il est possible de procéder à la vérification de la concordance entre les bulletins et les électeurs (par exemple en comptant les signatures sur les listes électorales et en comparant le chiffre obtenu avec celui des bulletins trouvés dans l'urne) selon des méthodes ne générant pas les mêmes risques.

12. Sur ce point, les nouveaux amendements sont en contradiction avec le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise qui contient la recommandation suivante : « *Les bulletins de vote ne doivent pas être signés ou tamponnés au moment où ils sont remis à l'électeur car la personne chargée de signer ou de tamponner les bulletins pourrait y mettre une marque permettant d'identifier l'électeur lors du décompte des suffrages, ce qui va à l'encontre du secret du vote. À partir du moment où l'électeur prend son bulletin de vote, personne ne doit plus y toucher.* »⁴.

13. Il aurait fallu plutôt déployer davantage d'efforts en vue d'instaurer des règles de rapprochement rigoureuses concernant le dépouillement.

2. Représentation - seuils et circonscriptions

a. Abaissement des seuils

⁴Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD (2002)023rev, paragraphes 34 et 35.

14. L'une des questions les plus controversées touche au seuil requis pour pouvoir participer à la répartition des mandats, tel qu'il a été fixé par le Code électoral :

Le seuil pour la représentation parlementaire est de 6 % pour les partis se présentant seuls, de 9 % pour les coalitions électorales regroupant deux partis, de 12 % pour les coalitions regroupant trois partis ou plus et de 3 % pour les candidats indépendants. Les mandats sont attribués aux partis et aux coalitions sur la base de la formule d'Hondt⁵ et les candidats reçoivent un siège en fonction de l'ordre de leur inclusion sur une liste de candidats. Une élection parlementaire, pour être valide, doit avoir un taux de participation d'au moins 50 %. Les seuils élevés peuvent se traduire par la non-représentation au Parlement d'une large portion de l'électorat. Lors des élections de 2001, la part des votes accordés aux candidats n'ayant pas réussi à atteindre le seuil s'est élevée à 28,3 %. Lors des élections du 6 mars, cette part est tombée à 16,4 % notamment en raison du regroupement de plusieurs partis⁶.

15. L'amendement à l'article 86 du Code électoral vise à résoudre le problème des partis et des coalitions politiques en leur imposant seulement deux seuils au lieu de trois précédemment : un seuil réduit pour les partis se présentant seuls devant les électeurs (de 6 à 4 %) et un seuil unique réduit pour les coalitions (de 9 ou 12 % à 8 %). Même si la recommandation prévoyait un seuil unique - de 3 à 4 % - pour les partis et les coalitions, l'amendement représente certainement un progrès par rapport à la situation qui prévalait encore récemment.

16. Le seuil pour les candidats indépendants a été maintenu, dans l'article 87, à 3 %. Cette question posait problème depuis l'adoption du Code, car tous les candidats étaient supposés dépasser le seuil de 4 % pour obtenir un siège⁷. Les détracteurs du système ne tardèrent pas à faire remarquer que le système de répartition proportionnelle, *combiné au seuil*, produisait des résultats inéquitables lorsqu'on l'appliquait indistinctement aux listes de parti et aux candidats indépendants : alors qu'une liste dépassant le seuil recevait au moins 3 à 5 sièges, un candidat indépendant avec le même nombre de voix ne remportait qu'un seul siège (le sien). La question fut portée devant la Cour constitutionnelle et fut débattue à plusieurs reprises au Parlement. Elle n'a toujours pas été résolue. À ce sujet, le commentaire du rapport MOE final du BIDDH de l'OSCE sur les élections parlementaires de 1998 était on ne peut plus explicite : « *Il convient de noter qu'il est difficile, selon la règle actuelle, pour un candidat indépendant de remporter un siège au Parlement. Cet effet est cependant voulu, comme c'est également le cas dans de nombreux pays, afin que la représentation par des partis soit la norme et l'ouverture aux candidats indépendants l'exception.* ».

b. Circonscriptions géographiques

17. Le Code électoral maintient un système électoral reposant sur une circonscription unique couvrant l'ensemble du pays avec une répartition proportionnelle des sièges. La possibilité pour les minorités d'obtenir une représentation parlementaire dépend étroitement du découpage des circonscriptions. L'Avis sur le droit électoral cite la Commission de Venise en déclarant qu'il est

⁵Egalement connue sous le nom de formule de la plus haute moyenne.

⁶Rapport MOE final du BIDDH de l'OSCE sur les élections parlementaires du 6 mars 2005, page 5 ; Doc. 10480 de l'Assemblée parlementaire, paragraphes 14 et 46.

⁷Trois seuils différents ont été fixés depuis lors. En 2000, le seuil a été ramené à 3 % pour les candidats indépendants mais porté à 6 % pour les partis et les coalitions électorales. En 2002, le seuil a été porté à 9 % pour les coalitions électorales composées de deux formations et à 12 % pour celles composées d'au moins trois partis.

« nécessaire que les États 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. Dans le contexte moldave - où une portion significative de la population appartient à des minorités nationales dont certaines sont concentrées dans une région – des systèmes électoraux adaptés aux minorités nationales et garantissant leur participation plus effective à la vie publique peuvent être envisagés⁸, comme l'ont recommandé dans le passé à la fois le BIDDH de l'OSCE⁹ et la Commission de Venise¹⁰.

3. Commissions électorales

a. Composition de la CEC et désignation de ses membres

19. Les Recommandations conjointes de 2004 se lisent comme suit :

*38 - L'article 16 (2) confie au Président de la République, au Parlement et au Conseil supérieur de la magistrature, le choix de la composition de la Commission électorale centrale. Il ne semble pas qu'il existe de mécanisme visant à garantir que cette commission soit totalement indépendante des forces politiques. **Il conviendrait donc de s'assurer que la composition ne soit pas politique, ou de prendre des dispositions visant à garantir une composition politique équilibrée.***

20. L'article 16 a donc été amendé dans ce sens et se lit désormais comme suit :

Article 16.2 : La Commission électorale centrale (CEC) se compose de 9 membres disposant d'une voix délibérative : un membre est nommé par le Président de la République de Moldova, un membre est nommé par le Gouvernement de la République de Moldova, sept membres sont nommés par le Parlement (dont cinq par les partis d'opposition au prorata des sièges qu'ils détiennent). Les membres de la Commission électorale centrale ne peuvent pas être membres d'un parti ou d'une autre organisation sociopolitique¹¹. La liste des membres de la commission est confirmée par une décision du Parlement adoptée à la majorité.

21. La nouvelle formule garantit une composition équilibrée sur le plan politique, puisque cinq des neuf membres sont nommés par les partis d'opposition. Si elle était appliquée de bonne foi par toutes les forces politiques, cette formule pourrait combler les insuffisances observées lors des dernières élections parlementaires, à savoir un manque de transparence et une position fortement dominante garantie au parti au pouvoir. Les préoccupations exprimées par nombre de parties prenantes concernant le manque d'impartialité de cet organe pourraient donc désormais être apaisées¹².

⁸ Les Lignes directrices pour favoriser la participation des minorités nationales au processus électoral adoptées par le BIDDH de l'OSCE en 2001 donnent une analyse des répercussions des systèmes électoraux sur la participation des minorités.

⁹ Rapports MOE finaux du BIDDH de l'OSCE sur les élections parlementaires de 1998 et de 2001.

¹⁰ Avis de la Commission de Venise (CDL-AD(2003)001, paragraphes 17 et suivants).

¹¹ Cette disposition est superflue, dans la mesure où elle figure déjà à l'article 19.

¹² Rapport MOE final du BIDDH de l'OSCE sur les élections parlementaires du 6 mars 2005, pages 2, 6 et 7.

22. La question de la méthode de désignation du président de la CEC, qui n'était pas claire après les amendements du 22 juillet, a été traitée dans les amendements du 4 novembre, qui précisent que le président, le vice-président et le secrétaire sont tous élus par les membres de la CEC.

23. Les observateurs du CPLRE ont néanmoins souligné dans divers rapports d'observation sur la Moldova que, bien que les derniers amendements au code électoral prévoient de réserver cinq sièges aux « partis de l'opposition », il faut garder à l'esprit que plusieurs de ces partis soutiennent en fait le gouvernement. Ainsi, les trois fonctions clé – président, vice-président et secrétaire – sont occupées en ce moment par des personnes favorables au gouvernement. Il faudrait dès lors veiller à garantir en pratique la pluralité et l'impartialité de la composition des commissions électorales et des nominations aux fonctions de direction.

24. L'article 17.2 dispose que tous les candidats aux fonctions de président, de vice-président et de secrétaire de la CEC peuvent participer à un second tour si aucun d'eux n'obtient la majorité des voix. Dans ce cas, on ne voit pas comment le processus de vote prendra fin. Il est toutefois possible que le mot « deux » ait été omis dans la traduction, ce qui signifierait que seuls deux candidats se feraient face au second tour. S'il ne s'agit pas d'un problème de traduction, il faudrait des règles précises indiquant ce qu'il advient lorsqu'aucun candidat n'obtient la majorité, même au second tour.

b. Destitution des membres de la CEC

25. Les Recommandations conjointes (paragraphe 41) contenaient aussi des commentaires relatifs à des affaires de destitution de membres de la CEC et, à propos de l'article 20.2, affirmaient que : « *La possibilité de destituer un membre de la Commission électorale centrale en raison d'agissements incompatibles avec sa fonction pourrait conduire à des abus. Il serait préférable de prévoir à l'article 19 (2) une liste précise et restrictive, où pourraient être éventuellement mentionnées les infractions pénales ou administratives visées* ».

26. Le problème est partiellement résolu par l'article 16.3 qui se lit comme suit :

(3) Les membres de la Commission électorale centrale sont inamovibles. Un siège ne peut être déclaré vacant qu'en cas d'expiration du mandat, de démission, de destitution ou de décès. La destitution peut être prononcée par le Parlement dans les cas suivants :

- a) condamnation pénale du membre intéressé en vertu d'une décision judiciaire définitive ;*
- b) perte de la nationalité moldave par le membre intéressé ;*
- c) décision judiciaire définitive prononçant l'incapacité totale ou partielle du membre intéressé ;*
- d) violation grave, par le membre intéressé, de la Constitution de la République de Moldova et du présent Code.*

27. En cas de violation grave de la Constitution et du Code électoral, il semble donc que le Parlement ait le pouvoir de destituer un membre de la CEC même en l'absence d'une décision judiciaire. À supposer que le même Parlement soit compétent pour investiguer les « violations graves », il conviendrait de prévoir une procédure garantissant la défense du membre accusé et la possibilité d'un recours.

c. Droit de convoquer une réunion et différence entre le statut des membres de la CEC

28. À propos de l'article 25.1, les Recommandations conjointes (paragraphe 42) contiennent le commentaire suivant : « *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.* ».

29. Cette recommandation a été suivie, puisque l'article 25.1 se lit désormais comme suit : « *Les réunions de la Commission peuvent être convoquées par le président ou à la demande de trois membres de la Commission. Dans ce dernier cas, la décision de convoquer la réunion doit être prise dans un délai de 48 heures à compter du dépôt de la demande.* ».

30. Cependant, il subsiste une distinction - introduite par l'article 17.3 - entre les membres permanents de la CEC (le président, son adjoint et le secrétaire) et ceux qui sont convoqués au cas par cas par le président. Il conviendrait donc de préciser que seule la commission au complet dispose d'un pouvoir de décision.

d. Publication des décisions de la CEC

31. Le rapport MOE final du BIDDH de l'OSCE sur les élections de 2005 contient une recommandation spécifique (n° 3) appelant la CEC à publier toutes ses décisions - dans le Journal officiel et sur son site Web - dès leur adoption « *afin de garantir une totale transparence et d'accroître la confiance dans le processus* ».

32. Un nouveau paragraphe a été ajouté à l'article 18.4. Il stipule que les décisions de la CEC sont publiées dans un délai de vingt-quatre heures sur le site Web de cet organe et dans un délai de trois jours dans le Journal officiel de la République.

e. Capacité de la CEC d'imposer des sanctions

33. Il a également été précisé que la CEC peut imposer des sanctions aux candidats - en cas de violation des dispositions du Code électoral - en infligeant un avertissement ou une amende aux intéressés (article 69.2). Pourtant, il conviendrait de préciser les circonstances dans lesquelles cette prérogative peut s'exercer ainsi que sa portée.

f. Formation de commissions électorales de district (CED) et de bureaux électoraux d'arrondissement (BEA)

34. Les dispositions du Code électoral régissant la formation des CED et des BEA ont également été amendées pour garantir une représentation politique plus large.

35. Les membres des CED (au nombre de 7 à 11 en vertu de l'article 27.2) sont toujours nommés par la CEC, mais deux membres sont proposés par les tribunaux de district, deux autres par les cours administratives locales et le reste par les partis représentés au Parlement au prorata de leurs mandats (article 27.4). Le rapport MOE final du BIDDH de l'OSCE sur les élections de 2005 recommandait (recommandation n° 6) d'introduire des mécanismes garantissant que les membres des CED issus de l'appareil judiciaire ne remplissent pas les fonctions de magistrat assis pendant leur mandat. Il se préoccupait notamment du fait que « *cette pratique soulève la question d'un conflit possible d'intérêts dans la mesure où le tribunal où siègent normalement*

ces membres de CED peuvent aussi être appelés à se prononcer sur des recours visant un contentieux électoral. »¹³. Il est regrettable qu'aucun amendement n'ait été apporté au Code électoral en vue de résoudre ce problème.

36. Les membres des BEA sont nommés par la CED pertinente sur proposition du conseil local concernant trois d'entre eux et des partis représentés au Parlement - au prorata de leurs mandats - concernant les autres (article 29.11)¹⁴.

37. À supposer qu'elle soit appliquée de bonne foi, cette méthode élargie de nomination des membres des organes locaux d'administration des élections pourrait renforcer la transparence des structures : une initiative louable, compte tenu du peu de confiance dont ces organes ont joui lors des scrutins précédents

g. Décisions au sein des CED

38. L'Avis sur le droit électoral¹⁵ déclare qu'en vertu de l'article 27.7 les décisions sont prises à la majorité des membres et non à la majorité des votants. Cette condition paraît trop stricte et en contradiction avec les principes régissant les décisions prises notamment par la Commission électorale centrale. Il pourrait s'agir d'une erreur de traduction, dans la mesure où cette disposition s'écarte de 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 bref, il est de nouveau recommandé d'aligner l'article 27.7 sur l'article 32.2 au cas où le commentaire n'aurait pas pour origine une erreur de traduction.

h. Délimitation des districts électoraux

39. Les points suivants des Recommandations conjointes n'ont pas été suivis :

Les districts électoraux au-dessous du niveau national sont supposés épouser les limites des unités administratives de deuxième niveau. Les Recommandations conjointes relevaient que les articles 26 (1) c) et 27 (1) prêtent à confusion :¹⁶ ils prévoient en effet que les districts sont mis en place par la CEC alors que cette dernière ne devrait normalement établir que les conseils électoraux desdits districts.

40. De même, selon l'article 120, les districts électoraux au niveau local sont mis en place par la CED compétente, donc un organe de deuxième niveau, pas plus tard que 40 jours avant les élections, et ces districts doivent correspondre aux unités administratives de premier niveau. A quoi rime la délimitation de districts devant, quoi qu'il advienne, épouser la délimitation fondée sur les unités administratives qui ont été déjà mises en place ?

4. Critères d'enregistrement des partis politiques

¹³Rapport MOE final du BIDDH de l'OSCE sur les élections parlementaires du 6 mars 2005, page 7.

¹⁴Dans le nouvel amendement, le délai de nomination des membres de la commission par les conseils locaux et les partis politiques est supprimé.

¹⁵Avis sur le droit électoral de la République de Moldova adopté par la Commission de Venise le 16 janvier 2003 (CDL-AD(2003)001).

¹⁶CDL-AD(2004)027, paragraphes 35-37.

41. Cette question relève davantage de la Loi de la République de Moldova sur les partis politiques et les autres organisations sociopolitiques que du Code électoral.

42. Les Recommandations conjointes se lisent comme suit :

48. Pour pouvoir proposer une liste de candidats, les partis doivent être enregistrés (article 41 (2)). La Loi sur les partis et les organisations sociopolitiques exige des partis inscrits qu'ils soumettent chaque année au ministère de la Justice une liste de leurs membres comportant au minimum 5 000 signatures, dont au moins 600 signatures par district (« rayons ») dans au moins la moitié des 32 districts (« rayons »).

[...]

*51. La Moldova est allée trop loin dans l'enregistrement des opinions politiques, dans la mesure où **les listes des membres doivent être soumises chaque année pour examen**. Ce fait est difficilement justifiable. Une fois qu'un parti a été enregistré et s'est présenté à des élections, les résultats desdites élections devraient constituer une preuve suffisante du soutien dont il bénéficie. Seul le renouvellement de l'inscription des partis qui n'ont jamais obtenu de soutien au cours d'élections est justifié. Soumettre la liste des membres au gouvernement alors que le parti visé a obtenu des sièges au Parlement dans un certain nombre de municipalités ou de districts semble être au mieux bureaucratiquement inutile, au pire abusif.*

52. En outre, la nécessité d'un soutien dans l'ensemble du pays constitue une discrimination pour les partis implantés à un niveau régional.

53. Il est proposé que l'enregistrement d'un parti en vue de sa présentation à l'ensemble des élections dans le pays soit conditionné par la soumission d'un nombre de signatures de soutien et non de la liste de ses membres. En outre, il est proposé de supprimer la condition de représentation dans un nombre minimum de districts.

43. Cette crainte a été réitérée par le BIDDH de l'OSCE : « *Alors que le Code électoral ne fait pas obstacle à la participation aux élections de candidats ou d'électeurs appartenant à une minorité, l'obligation d'enregistrement - telle qu'elle est prévue par la Loi sur les partis politiques et les organisations sociopolitiques - combinée aux seuils légaux requis pour participer à la répartition des sièges parlementaires, ne favorise guère la formation de partis représentant les communautés minoritaires ou ayant une forte assise régionale.* »¹⁷.

44. Tout groupe - qu'il s'agisse ou non d'une minorité - défendant des intérêts communs dans une zone géographique restreinte peut être confronté aux pires difficultés au moment d'enregistrer un parti, dans la mesure où il est tenu d'apporter la preuve d'un soutien dans l'ensemble du pays. Il est possible que cette difficulté soit voulue afin de faire obstacle à la formation de partis politiques à base purement locale et de renforcer le caractère d'appartenance à une même nation composée de différents groupes ethniques. Dans ce cas, il serait encore plus important d'introduire des circonscriptions géographiques afin que les minorités puissent être représentées par des partis à l'échelle du pays. Cependant, à supposer même que le système à plusieurs circonscriptions soit adopté, il faudrait ménager aux partis concentrés dans une région une possibilité raisonnable de participer aux élections.

45. Certaines remarques ont été prises en considération ; c'est ainsi que l'obligation de soumettre les listes des membres chaque année pour examen a été supprimée¹⁸. Comme nous l'avons vu, cette formalité lésait particulièrement les intérêts des minorités ethniques, surtout

¹⁷Rapport MOE final du BIDDH de l'OSCE sur les élections parlementaires du 6 mars 2005, page 17.

¹⁸La Loi sur l'enregistrement des partis politiques n'a pas été communiquée aux auteurs, de sorte que ces informations ont pu être obtenues grâce à l'aimable concours du porte-parole local de l'OSCE.

lorsqu'elles sont concentrées dans une région spécifique. Les Recommandations conjointes de 2004 contiennent des suggestions spécifiques et logiques, telles que la soumission de listes de signatures de soutien (et non plus de listes de membres) ou la suppression de la condition de représentation dans un nombre minimum de rayons (paragraphe 53). Aucune d'entre elles n'a cependant été reprise.

5. Listes électorales - une meilleure procédure de vérification

46. Les Recommandations conjointes de 2004 se lisent comme suit :

65. La procédure de vérification des listes électorales devrait être revue. Les articles 39 (1) et 40 (1) précisent que ces listes doivent être publiées au moins dix jours avant le jour du scrutin, ce qui ne laisse pas suffisamment de temps aux électeurs pour les examiner, ni pour imprimer de nouvelles listes après correction.

66. Les électeurs devraient se voir accorder véritablement la possibilité d'examiner les listes électorales préliminaires bien avant les élections. Cet examen pourrait porter sur l'électeur lui-même mais également sur d'autres aspects pouvant comporter des erreurs (personnes décédées, par exemple). Les partis devraient également avoir la possibilité d'examiner ces listes. À l'issue de la période d'examen, les listes devraient être modifiées avant que leur version définitive ne soit distribuée. Ceci signifie que la période d'examen devrait débiter des mois, et non des jours, avant les élections. En conséquence, il est proposé, par exemple, d'afficher les listes dans chaque bureau de vote trente jours avant la date du scrutin, ce qui permettrait aux électeurs de les vérifier. [...]

47. Cette suggestion a été partiellement reprise sous forme de l'ajout à l'article 39 d'un nouveau paragraphe :

« Article 39.2 : Les autorités locales administratives vérifient chaque année (après le 1^{er} janvier) les listes électorales et les mettent à jour sur la base des renseignements obtenus au domicile des électeurs et présentent les informations pertinentes à la Commission électorale centrale le 1^{er} mars au plus tard. ».

48. En outre, les listes électorales doivent désormais être rendues publiques 20 jours avant le jour du scrutin (article 40) et les citoyens peuvent les contester en appel.

49. Les amendements semblent améliorer partiellement la situation. Reste à savoir comment la vérification des registres au domicile des électeurs fonctionnera en pratique et si le délai de 20 jours suffira aux électeurs pour vérifier soigneusement les listes et procéder éventuellement aux changements requis. Il ne semble pas que les nouvelles dispositions de l'article 40 du code électoral révisé aient été effectivement mises en œuvre au cours des élections municipales de Chişinău le 27 novembre 2005, et les observateurs du CPLRE n'ont pas constaté que les listes électorales avaient été publiées 20 jours avant le jour du scrutin. Le président de la CEC a précisé à la délégation que les listes étaient en cours de livraison aux bureaux de vote la veille du scrutin.

50. Enfin, dans la mesure où il semble que l'on envisage de recourir à la base de données du ministère du Développement de l'information (présentée comme contenant des renseignements sur environ 80 % des personnes résidant en Moldova) pour améliorer le processus d'actualisation des listes électorales, il conviendrait de fixer un cadre légal à l'utilisation de cette ressource informatique. Ledit cadre devrait notamment se conformer aux dispositions de la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement

automatisé des données à caractère personnel : un instrument que la Moldova a signé en 1998 mais n'a pas encore ratifié.

6. Dépouillement - de meilleures garanties dans la loi pour s'assurer que les éléments de chaque étape du dépouillement sont conservés

51. Le rapprochement des bulletins dans les bureaux de vote a été jugé problématique lors des dernières élections législatives de 2005. Il a été observé que les scrutateurs éprouvaient parfois des difficultés à remplir les formulaires prévus pour les procès-verbaux et que l'on ne savait pas vraiment quelles modalités suivre lorsque le compte n'y était pas. Il est important que les règles d'enregistrement des chiffres soient claires et que des mesures soient prises s'il existe des disparités inacceptables.

52. Les Recommandations conjointes de 2004 contenaient quelques suggestions visant à rendre le processus de dépouillement à la fois plus transparent, plus sûr, plus efficace et plus uniforme.

97. L'article 56 (2) précise que tous les bulletins de vote inutilisés doivent être annulés avant que l'on procède à l'ouverture des urnes ; cette opération prend du temps. Cet article devrait être modifié de façon à prévoir le comptage et la mise sous scellés des bulletins de vote inutilisés immédiatement après la fin du scrutin et avant l'ouverture des urnes.

98. Au cours des élections en Moldova, la différence entre le nombre d'électeurs ayant reçu des bulletins de vote et celui des votants qui ont pris part aux élections, n'a pas été totalement comprise. Les améliorations suivantes sont recommandées :

99. L'article 56 (5) devrait être placé juste après l'article 56 (2) et ses dispositions devraient être appliquées avant l'ouverture des urnes et non pas seulement avant le début du dépouillement.

100. L'article 58 (17) c) (nombre d'électeurs qui se sont vu remettre des bulletins de vote) et d) (nombre d'électeurs qui ont pris part aux élections) devrait être rédigé plus clairement, car ses dispositions sont souvent interprétées à tort comme signifiant la même chose. Ceci pourrait être fait par les adjonctions suivantes : au point c) (nombre d'électeurs qui se sont vu remettre des bulletins de vote), « ... conformément aux listes électorales » et au point d) (nombre d'électeurs qui ont pris part aux élections) « ... selon le nombre total de bulletins se trouvant dans les urnes ». Un nouvel alinéa j) intitulé « nombre de bulletins remis par les équipes des bureaux de vote mobiles » devrait également être ajouté.

101. Il n'existe pas de règles en cas d'anomalie constatée au niveau des bureaux de vote, lors du dépouillement, aucune disposition n'est prévue. Il conviendrait d'en introduire une dans le cas où le chiffre de d) (nombre d'électeurs qui ont pris part aux élections) est supérieur à celui de c) (nombre d'électeurs qui se sont vu remettre des bulletins de vote ; situation de bourrage d'urne), comme par exemple un recomptage et une mention dans le procès-verbal et une autre dans le cas où d) (nombre d'électeurs qui ont pris part aux élections) serait nettement inférieur à c) (nombre d'électeurs qui se sont vu remettre des bulletins de vote) (exemple : recomptage en cas de différence supérieure à 2 %, ce qui est un cas moins grave).

53. La plupart des suggestions indiquées sont des solutions techniques conçues pour améliorer les règles déjà énoncées dans les dispositions relatives au dépouillement du scrutin (chapitre 10 du Code). Toutefois, aucune desdites suggestions n'a été reprise. En particulier, aucune règle n'a été édictée concernant, par exemple, la marche à suivre en cas d'écart entre le nombre de votes consigné dans le procès-verbal et le nombre de bulletins trouvés dans l'urne (ce qui pourrait

suggérer que des irrégularités se sont produites). Il conviendrait d'envisager d'obliger la CED compétente à revoir le dépouillement et à prendre des mesures si des divergences apparaissent dans le cadre du rapprochement.

54. Les amendements aux articles 56 et 58 reprennent certaines des observations formulées dans les Recommandations conjointes concernant le rapprochement des voix au cours du dépouillement. Deux procès-verbaux de rapprochement supplémentaires ont été ajoutés aux procès-verbaux des bureaux de vote. Ils prévoient les deux disparités suivantes : d'une part (f), entre le nombre de bulletins reçus par les électeurs et le nombre de votants et, d'autre part (g), entre le nombre de bulletins reçus par les électeurs et le nombre de coupons détachés des bulletins.

55. Toutefois, le code ne précise pas comment ces chiffres sont obtenus. Il est suggéré que le « nombre de bulletins reçus » soit calculé à partir du nombre de *signatures sur le registre électoral* et que le nombre de « votants » soit obtenu en comptant le nombre de *bulletins trouvés dans l'urne*. La différence entre ces deux nombres n'a pas souvent été bien comprise par le passé. Cette question devrait être clarifiée, si ce n'est dans le code électoral, du moins dans l'instruction pertinente de la CEC, ainsi que dans les procès-verbaux du bureau de vote et des CED, comme le précise l'article 59.2. En outre, les recommandations conjointes de 2004 préconisaient également un recomptage aux bureaux de vote en cas de disparité entre ces chiffres supérieure à 2 %.

56. Enfin, il n'est toujours pas clairement indiqué que le nombre de signatures sur la liste électorale et le nombre de talons doivent être comptés et consignés dans le procès-verbal *avant* l'ouverture de l'urne. Préciser cela pourrait empêcher que soit éventuellement suivie la solution de facilité consistant à inscrire le nombre de bulletins trouvés dans l'urne pour toutes les catégories, comme cela a été observé par le passé.

7. Publication des résultats - des obligations plus précises concernant la publication des résultats détaillés des bureaux de vote immédiatement et lors de la tabulation complète

57. Les amendements au Code électoral ne répondent que partiellement aux recommandations et ne renforcent pas suffisamment la transparence du dépouillement des résultats. Une nouvelle phrase a été ajoutée à l'article 58.4 et se lit comme suit : « *Un exemplaire du procès-verbal est conservé par le secrétariat du bureau de vote, un exemplaire présenté au Conseil électoral de district, un exemplaire immédiatement affiché à l'entrée du bureau de vote et les autres sont obligatoirement remis aux représentants des candidats et aux observateurs* ». Concernant le dépouillement effectué par chaque CED, l'article 59.4 comprend une disposition supplémentaire : « *Lorsqu'il soumet son procès-verbal à la Commission électorale centrale, chaque Conseil électoral de district affiche à l'entrée le tableau reprenant le détail des résultats des élections au niveau du district.* ».

58. Il aurait été utile d'élargir l'obligation de conserver un exemplaire du procès-verbal aux CED, afin d'accroître la transparence du processus. Il est donc dommage que cette mesure ne soit pas prévue.

59. Plus important, ces amendements ne font aucun cas de la recommandation suivante du rapport MOE final du BIDDH de l'OSCE de 2005 : « *La CEC devrait publier les résultats détaillés des élections, par bureau de vote, sur son site Web dès leur calcul par les CED.* »¹⁹.

60. Seul un mécanisme de ce type permet en effet une analyse minutieuse des résultats consolidés par bureau de vote, afin de comparer les résultats dépouillés au niveau central avec ceux obtenus au niveau de chaque bureau de vote par les représentants des partis et les observateurs et, partant, de renforcer la confiance du public dans les résultats généraux.

8. Listes électorales complémentaires - l'introduction d'un contrôle plus strict des personnes qui inscrivent leur nom sur les listes électorales qualifiées de « complémentaires »

61. Les Recommandations conjointes de 2004 se lisent comme suit :

64. *L'un des principaux problèmes des élections en Moldova tient au nombre de personnes ajoutées sur les listes électorales complémentaires, lequel accroît le risque de votes multiples ou de vote dans une circonscription erronée.*

[...].

67. *Si un registre définitif peut être établi, les listes électorales complémentaires ne devraient pas être autorisées. Si ce mécanisme de listes complémentaires est encore nécessaire, il ne devrait être toléré que pour autant qu'un système de vérification des votes multiples puisse être mis en place. Ce système pourrait prévoir la délivrance de cartes électorales ou l'introduction d'enveloppes doubles pour les suffrages ainsi exprimés, l'enveloppe extérieure comportant le nom de l'électeur et d'autres données qui pourraient être vérifiées par confrontation avec d'autres listes électorales, afin d'éviter les votes multiples. Une fois cette vérification opérée, l'enveloppe serait ouverte et le bulletin contenu dans la seconde enveloppe joint aux autres bulletins pour le dépouillement.*

62. La loi amendée distingue entre le *domicile* - le lieu de résidence permanent d'une personne, tel qu'il est confirmé par sa carte d'identité revêtue du timbre « domicile » - et la *résidence* - un lieu de résidence temporaire confirmé par le timbre « résidence » apposé sur la carte d'identité de l'intéressé. L'article 9 (2) déclare que, si un électeur dispose à la fois d'un domicile et d'une résidence, il doit voter sur le lieu de résidence, à savoir l'endroit où il habite temporairement. Ce changement permet plus facilement aux électeurs, par exemple les étudiants, d'exercer leur droit de vote.

63. En vertu de l'article 39 (1) et (2), la règle principale exige que l'électeur soit inscrit à son lieu de domicile. L'article 39 (8) permet aux électeurs ayant changé de lieu de résidence après l'établissement des registres mais avant le jour du scrutin de recevoir un certificat prouvant qu'ils ont le droit de voter dans leur nouveau lieu de résidence. Par conséquent, les listes complémentaires sont toujours requises pour permettre à ces électeurs de voter dans leur lieu de résidence sans recommencer la procédure d'inscription sur les registres dudit lieu.

64. Deux paragraphes ont été ajoutés à l'article 53. Les nouvelles normes stipulent que « *le vote a lieu sur la base de la carte d'identité et de l'encart qui l'accompagne et qui certifie le*

¹⁹ Rapport MOE final du BIDDH de l'OSCE sur les élections parlementaires du 6 mars 2005, page 22.

domicile... » et que, lorsque l'électeur reçoit le bulletin, son encart d'identité²⁰ est tamponné. Appliquée minutieusement et uniformément, une telle procédure peut prévenir les votes multiples.

65. Or, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (CPLRE) a souligné dans son rapport²¹ que le tamponnage des cartes d'identité lors du scrutin a souvent fait l'objet de plaintes pendant les élections municipales de Chişinău en 2005. Certaines personnes qui s'étaient rendues aux bureaux de vote ont déclaré qu'elles ne voteraient pas à cause de cette exigence. Il est donc suggéré de revoir s'il est opportun de tamponner « a voté » sur les passeports des électeurs.

9. Résidence - l'introduction de mécanismes efficaces permettant aux personnes qui habitent temporairement en dehors de leur lieu permanent de résidence, tels que les soldats et les étudiants, d'exercer leur droit au vote

66. En général, les droits de vote du personnel militaire s'exercent conformément aux articles 29.4 et 39.4, dans des arrondissements ordinaires où sont stationnées les unités militaires. Cependant, les Recommandations conjointes de 2004 relèvent que :

19. Selon l'article 123 (1) de la loi, les appelés ne peuvent voter aux élections locales. Selon le paragraphe (2) de ce même article, les électeurs qui ne vivent pas dans la circonscription concernée, n'ont pas non plus le droit de voter à ces mêmes élections. C'est sans doute ce dernier paragraphe qui a entraîné la controverse sur le droit des étudiants de participer aux élections de 2003. À Chisinau, les étudiants représentaient un groupe important et leur vote aurait pu être décisif.

67. Ce problème, limité aux élections locales, n'a pas été résolu pour le personnel militaire en service actif. Il est traité, concernant les étudiants, par l'article 9.2 ; il semble qu'un étudiant résidant provisoirement dans un lieu autre que son lieu de domicile jouit du droit de voter « *tant que son permis de résidence est valide, [...] dans la localité où il a élu résidence* ». Cette règle avait été précédée d'une décision adoptée par la CEC pendant les dernières élections parlementaires de 2005 : le vote des étudiants était devenu un problème à connotation politique pendant la période précédant les élections. La CEC s'attaqua à ce problème le 8 février 2005 en permettant aux étudiants à plein temps de voter sur leur lieu de résidence temporaire (endroit où ils étudient), même s'ils ne sont pas inscrits. Elle assura ensuite la publicité de sa décision par l'intermédiaire des médias appartenant à l'État²².

68. Alors que l'article 39 (paragraphe 4 et 5) prévoit la mise à jour des listes d'électeurs pour certaines catégories spéciales d'électeurs tels que les militaires et les personnes séjournant dans un hôpital ou une institution, il ne prévoit pas une mesure similaire pour les étudiants. En l'absence de toute disposition spécifique, on peut supposer que cette question sera régie par des instructions de la CEC ou que les étudiants obtiendront un certificat reconnaissant leur droit de

²⁰ L'encart d'identité est une feuille pliable contenant des informations relatives à la sûreté ; séparé de la carte d'identité, il répertorie le numéro et les renseignements portés sur celle-ci. Il indique le domicile du porteur et n'est valable que s'il est produit avec la carte d'identité.

²¹ CPLRE, Rapport sur les élections locales partielles en Moldova - 10 et 24 juillet 2005 2005 - CG/BUR (12) 34.

²² Rapport MOE final du BIDDH de l'OSCE sur les élections parlementaires du 6 mars 2005, page 8.

vote auprès des bureaux d'arrondissement (selon la procédure prévue à l'article 39.8). Pareil mécanisme risque d'être lui aussi pesant, dans la mesure où il impose un déplacement jusqu'au domicile permanent de l'étudiant ; il a cependant le mérite de constituer une garantie contre les votes multiples.

10. Campagnes - des règles plus détaillées quant à l'utilisation des infrastructures publiques au cours de la campagne

69. Analysant rétrospectivement les élections locales de 2003, les Recommandations conjointes de 2004 faisaient remarquer que :

22. La campagne a été entachée par le harcèlement de candidats et le détournement de fonds publics. Le harcèlement a pris la forme d'arrestation de candidats peu de temps avant les élections et d'une campagne contre le maire sortant de Chisinau menée par le gouvernement et le cabinet du Président. Les détournements de fonds publics sont interdits par la loi. Il ne s'agit pas de renoncer à poursuivre des candidats, mais le moment de l'arrestation dans des affaires dont l'instruction dure depuis des années semble avoir clairement été dicté par des raisons politiques. Une réelle volonté des autorités de ne pas abuser de leur pouvoir est ici indispensable, si l'on veut à l'avenir éviter de telles affaires.

[...]

73. L'article 46 énonce clairement que les candidats aux élections doivent être traités de façon égalitaire quand il s'agit d'aide de l'État. En se fondant sur l'expérience des dernières élections, il est recommandé que des règles plus spécifiques soient élaborées. Ces règles pourraient être incluses dans la loi ou faire l'objet d'instructions émanant de la Commission électorale centrale.

70. Comme stipulé dans l'article 46 du Code, les candidats à une élection participent sur un pied d'égalité et ont la garantie de bénéficier d'un même support technique ou soutien matériel et financier. La norme de l'article 46 a été améliorée et précise les règles du versement du salaire moyen aux candidats ayant quitté leur emploi pour la durée de la campagne électorale ; elle interdit en outre qu'un candidat soit arrêté ou détenu sans l'accord de l'organe électoral ayant procédé à son enregistrement (sauf en cas de flagrant délit).

71. Des règles plus spécifiques peuvent être édictées sous forme d'instructions émanant de la CEC, comme il a déjà été recommandé.

11. Couverture par les médias - une meilleure réglementation de la couverture des candidats dans les médias électroniques durant la campagne

72. Concernant les médias, les Recommandations conjointes de 2004 (paragraphe 76) critiquaient le parti pris des médias publics en faveur des partis au pouvoir. Ce parti pris a de nouveau été observé pendant les élections de 2005²³.

73. Les ajouts insérés dans l'article 47 visent à résoudre le problème :

Article 47.7 : Pendant la période électorale, toutes les émissions de télévision - ayant un contenu analytique, informatif, divertissant ou autre - qui mentionnent d'une manière ou d'une autre les candidats à l'élection sont diffusées dans le strict respect des principes et

²³ Voir par exemple le Doc. 10480 de l'Assemblée parlementaire, paragraphes 8, 35 et 43.

règles pertinentes. Les émissions de télévision traitant directement ou indirectement des candidats sont uniquement diffusées sous le titre « Electorala » (campagne électorale), de manière à permettre le décompte objectif du temps d'antenne. En cas d'atteinte à la réputation d'un candidat dans le cadre d'une émission non diffusée sous le titre « Electorala », l'intéressé jouit d'un droit de réponse dans les mêmes conditions.

74. Le Code de bonne conduite en matière électorale, adopté par la Commission de Venise, aborde dans sa section I.2.3 la possibilité de traiter les candidats selon une égalité stricte dans certains cas et proportionnelle dans d'autres :

« *L'égalité des chances* doit être assurée entre les partis et les candidats et conduire l'État 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.»

75. Les Recommandations conjointes critiquaient également le caractère partiel et incomplet de la couverture de la campagne par les médias, en attribuant cette carence à l'article 47, « *qui va très loin pour empêcher les reportages sur les rencontres des candidats avec les électeurs et les événements similaires, de crainte de donner un avantage à certains des candidats* ». En outre, ledit article ne garantit pas, à l'avenir, une couverture équitable, critique et intéressante aux yeux des électeurs. Au cours des dernières élections parlementaires, cette question a été réglée par une décision (tardive) de la CEC enjoignant aux radiodiffuseurs publics d'organiser des débats de 90 minutes chaque jour, y compris les dimanches, et précisant que chaque émission d'actualité consacrée à la campagne doit couvrir au moins cinq sujets se rapportant aux élections²⁴. Une norme similaire a été insérée dans le Code sous forme d'amendements à l'article 64 : une initiative qu'il convient de saluer.

76. Les deux amendements s'inspirent de règlements adoptés par la CEC au cours des dernières élections parlementaires et qui se sont révélés utiles pour améliorer la répartition équitable du temps d'antenne. La manière dont la même CEC interprétera ces dispositions sera cruciale pendant les prochaines élections.

77. En outre, pour éviter les divergences d'interprétation concernant l'emploi futur d'emplacements d'affichage privés, il faudra améliorer les dispositions régissant l'attribution d'espaces pour l'affichage de la campagne, au besoin en amendant la loi.

78. Les Recommandations conjointes suggéraient aussi que le délai de 10 jours avant le jour du scrutin - pendant lequel l'article 47 interdit la publication des résultats des sondages d'opinion - soit réduit. Cette interdiction a été entièrement supprimée.

²⁴*Ibidem*, page 12.

79. Un amendement au Code électoral introduit aussi un nouvel instrument : le Code de conduite. Son statut légal se situe entre un instrument public et une convention privée. Il est défini dans son article 1 comme « *une convention conclue entre les candidats à l'élection et les représentants des médias concernant les modalités du déroulement et de la couverture de la campagne électorale afin d'empêcher l'atteinte à la dignité et à la réputation des candidats.* ».

80. Son caractère privé découle du fait que les signataires sont des personnes privées et son caractère public du rôle spécifique conféré à la CEC qui est chargée d'organiser des consultations et de veiller à ce que les parties concernées signent un tel code.

81. Les élections parlementaires de 2005 ont mis en lumière le problème des campagnes de dénigrement et la manière incohérente dont il est traité²⁵. L'adoption d'un Code de conduite pourrait contribuer à résoudre ledit problème. Il appartiendra aux représentants des partis et des médias de trouver un équilibre entre la liberté d'expression d'une part et le droit à la dignité et à la réputation des candidats d'autre part. En outre, il reste à déterminer l'importance que la CEC accordera dans la pratique à ce code et aux violations éventuelles de ses dispositions. En d'autres termes, tant que le code servira de lignes directrices en matière de couverture par les médias, il ne devrait pas y avoir de problème. À supposer cependant que ledit code soit considéré comme un instrument juridiquement contraignant pour les signataires et serve de fondement à des sanctions, il pourrait y avoir atteinte à la liberté d'expression garantie par la Constitution.

82. Les recommandations conjointes²⁶ préconisaient également de réduire le délai de dix jours avant le jour du scrutin, au cours duquel l'article 47 interdit la publication de résultats de sondages. L'interdiction touchant les sondages a été entièrement supprimée.

12. Réduction de la taille des bureaux de vote

83. L'article 29.2 du Code électoral prévoit toujours que : « [...] Chaque bureau de vote compte au moins 30 électeurs et au plus 3 000. Lors des élections - quel que soit leur niveau - et lors d'un référendum républicain, les bureaux de vote sont mis en place dans les mêmes conditions. »

84. Cette disposition a été critiquée comme pouvant aboutir à un nombre trop important d'électeurs par bureau de vote. Malgré la nature surtout hypothétique du problème lors des élections locales de 2003, les Recommandations conjointes font observer que « si la participation avait été supérieure, des problèmes auraient pu survenir »²⁷. Comme indiqué dans le rapport MOE final du BIDDH de l'OSCE de 2005, les observateurs ont relevé - pendant les élections parlementaires - que près de 15 % des bureaux de vote visités étaient surpeuplés. Ledit rapport recommandait donc spécifiquement de réduire le nombre d'électeurs par bureau de vote²⁸.

85. Cette recommandation n'a pas été prise en considération. Or le problème suscite des préoccupations croissantes, dans la mesure où les nouvelles procédures de vote (telles qu'elles sont commentées ci-dessus et décrites dans les articles 53 à article 55) ont été sensiblement

²⁵*Ibidem*, page 13.

²⁶ CDL-AD(2004)027, par. 81.

²⁷ *Recommandations conjointes de 2004 (CDL-AD(2004)027)*, paragraphe 24.

²⁸ *Rapport MOE final du BIDDH de l'OSCE sur les élections parlementaires du 6 mars 2005*, page 22.

alourdis. Enfin, les électeurs faisant encore la queue devant un bureau de vote lorsque celui-ci doit fermer ne peuvent pas déposer leur bulletin²⁹ et risquent donc d'être privés de leur droit de vote. Au cours des élections locales de 2003, la délégation du CPLRE avait constaté que le nombre d'électeurs par bureau de vote variait considérablement et était souvent jugé trop élevé. Cette tendance a été confirmée lors des élections du 10 juillet 2005, où il y avait 2000 électeurs ou plus dans certains des bureaux de vote, ce qui peut être considéré comme excessif. Le faible taux de participation a permis d'atténuer le problème. Il est recommandé que le nombre d'électeurs par bureau de vote soit limité en principe à 1500.

13. Droits politiques - une limitation de la déchéance des droits politiques aux cas d'incapacité mentale ou de condamnation pénale pour une infraction grave, et dans le respect du principe de proportionnalité

86. Dans leur paragraphe 69, les Recommandations conjointes de 2004 commentaient l'article 13 du Code électoral qui privait de leur droit de vote les personnes condamnées à une peine d'emprisonnement (article 13.1.c) et rendait inéligibles les personnes « *dont le casier judiciaire n'est pas vierge* » (article 13.2.c). Elles suggéraient de modifier ces dispositions en conformité avec le principe selon lequel la privation des droits politiques n'est admissible que si elle repose sur une condamnation pénale pour une infraction grave et respecte le principe de proportionnalité.

87. Concernant le droit de se présenter comme candidat, l'article 13.2.c a été reformulé et se lit désormais comme suit : « *les personnes condamnées à une peine privative de liberté...* ». Aucun amendement n'a cependant été apporté à la disposition visant les limitations au droit de vote.

88. Pourtant, la suppression définitive du droit de vote des personnes condamnées à une peine d'emprisonnement - quel que soit le motif ou la gravité de l'infraction commise - est inacceptable. En outre, il n'est pas certain que la formulation de l'article 13.1.c - en vertu de laquelle « *les personnes condamnées à une peine d'emprisonnement par une décision définitive prononcée par un tribunal* » ne peuvent pas voter - est conciliable avec la jurisprudence récente de la Cour européenne des Droits de l'Homme selon laquelle les restrictions au droit de vote affectant tous les détenus condamnés de manière générale, automatique et indifférenciée du droit de vote sont incompatibles avec l'article 3 du Protocole n° 1 (Droit à des élections libres) à la Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales³⁰.

89. Enfin, le Code est aussi affligé d'un défaut technique qu'il conviendrait de corriger. L'article 13.1.a répertorié parmi les personnes privées du droit de vote « *celles qui ne répondent pas aux conditions énoncées à l'article 11* », tandis que l'article 11 stipule que les citoyens de plus de 18 ans jouissent du droit de vote « *sauf s'ils ont été privés dudit droit* ». L'article 11 devrait donc être amendé afin d'éviter la création de ce qui pourrait apparaître comme un « cercle vicieux ».

²⁹*Ibidem.*

³⁰*CEDH, Hirst c. Royaume-uni (n° 2) - 74025/01- 6 octobre 2005.*

14. Candidatures - l'annulation de la candidature devrait intervenir seulement dans le respect de la présomption d'innocence, du droit à un procès équitable et du principe de proportionnalité

90. Les Recommandations conjointes (paragraphe 59 à 63) se font l'écho de préoccupations concernant trois articles du Code qui sanctionnent certaines violations de cet instrument par l'annulation de l'enregistrement du candidat intéressé. La candidature peut ainsi être annulée dans les cas suivants :

- Article 36 : « *un candidat à une élection reçoit sur son compte des fonds non déclarés en provenance de l'étranger ou utilise sciemment de tels fonds [...]* » ; en pareille circonstance, la CEC demande à la Cour suprême d'annuler l'enregistrement de l'intéressé.
- En cas d'organisation d'un nouveau scrutin à la suite de l'annulation des élections par la Cour constitutionnelle (article 93) ou la CEC (article 138), les deux articles précités prévoient que « les candidats à l'élection ayant commis une fraude sont rayés des bulletins de vote ».

91. Les Recommandations conjointes soulignaient la nécessité pour toute procédure débouchant sur une telle sanction de respecter le principe de présomption d'innocence et de ne pas entraîner la destitution d'un candidat élu. Aucun amendement n'a été apporté aux dispositions susmentionnées. On peut considérer que ces dernières peuvent et doivent être interprétées d'une manière compatible avec les principes évoqués.

15. Autres questions

a. Observateurs

92. Un nouveau paragraphe 6 a été ajouté à l'article 63. Il précise que : « *les observateurs peuvent être accrédités avant le début de la période électorale et vaquer à leurs occupations le jour du scrutin ainsi qu'avant, pendant et après les élections* ». Cette nouvelle disposition ne répond pas au besoin de fixer des règles claires, y compris des critères et des délais précis, visant le dépôt, l'examen et l'octroi des demandes d'accréditation émanant d'observateurs nationaux ou internationaux³¹.

93. Même si les observateurs peuvent désormais commencer à travailler avant le jour du scrutin, leur droit d'observer les commissions électorales devrait être clairement établi, comme indiqué dans l'Avis sur le droit électoral.³²

94. Lorsqu'il est fait mention du rôle des observateurs, le mot utilisé est « assister », comme par exemple dans l'article 63 (5). Cette expression peut prêter à confusion et il conviendrait plutôt d'utiliser « observer ».

95. Le commentaire relatif à l'article 15 (2) faisait remarquer que les motifs de refus de laisser assister les représentants des candidats aux réunions des autorités électorales devraient être précisés par la loi. Il n'a pas été pris en considération.

³¹Rapport MOE final du BIDDH de l'OSCE sur les élections parlementaires du 6 mars 2005, page 23. Voir aussi le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, point II.3.2.

³²Ibid note 15.

96. L'article 63.4 a été amendé et la disposition prévoyant que des exemplaires des documents électoraux sont remis aux observateurs « aux frais de ces derniers » a été supprimée. Le nouvel article prévoit que ces documents sont « remis sur simple demande verbale » : un changement qui va dans le bon sens et qu'il convient de saluer.

b. Procédures de recours

97. Le rapport final 2005 du BIDDH de l'OSCE recommandait aussi de « *veiller à ce que la loi définisse clairement les compétences et les responsabilités des diverses instances chargées d'examiner les recours, en vue d'éviter les conflits de juridiction et d'empêcher les requérants ou les autorités de choisir leur instance de recours.* ». Le système actuel d'examen des recours sortirait renforcé d'une définition plus claire des responsabilités et semble incompatible avec les recommandations du Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise³³.

c. Financement de la campagne

98. L'article 36 (1) prévoit que : « *Le financement direct ou indirect des campagnes électorales de candidats à des élections, l'aide matérielle sous toutes ces formes et l'aide à des candidats par d'autres États ou des entreprises, institutions ou organisations étrangères, internationales ou mixtes, ainsi que par des personnes physiques ne possédant pas la citoyenneté de la République de Moldova sont interdits. Les sommes reçues de cette manière seront saisies et considérées comme des recettes fiscales.* ». Les Recommandations conjointes considèrent la formulation de cette disposition comme très large.

99. L'interdiction mentionne l'aide aux candidats et ne saurait donc être invoquée pour limiter le soutien aux ONG impliquées dans des activités liées aux élections, en qualité d'observateurs par exemple.

100. Cet article pourrait donc empêcher une personne vivant à titre permanent en Moldova mais n'ayant pas la nationalité moldave de verser une contribution à un parti.

101. L'article 38(5) (a) interdit toujours à un mineur de 18 ans de participer à une campagne politique. Celle-ci est contraire aux articles 32 et 41 de la Constitution de Moldova et aux articles 13, 14 et 15 de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

102. L'article 38 (5) (d) interdit l'utilisation des fonds de bienfaisance d'organisations religieuses pour des campagnes politiques. Cette interdiction est probablement contraire aux engagements de l'OSCE, aux normes internationales et au droit constitutionnel national. La question de la suppression des exonérations fiscales ou autres avantages accordés par l'État en raison d'activités politiques constitue un problème distinct. Bien que l'État puisse supprimer un traitement fiscal particulier en raison d'activités politiques, il ne peut interdire à une organisation religieuse d'exprimer des opinions et avis politiques (sous forme de contribution à une campagne), à moins que cette interdiction ne soit applicable à toutes les autres organisations. En distinguant les organisations religieuses, l'article 38 présente donc un caractère discriminatoire. Les pays participant à l'OSCE se sont engagés à « prendre des mesures efficaces pour éviter et éliminer toute discrimination à l'encontre d'individus ou de communautés fondés sur la religion

³³Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, CDL-AD(2002)023rev, paragraphe 97.

ou les croyances dans la reconnaissance, l'exercice ou la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans tous les domaines de la vie civile, politique, économique, sociale et culturelle, et à veiller à une véritable égalité entre les croyants et les non-croyants.»³⁴.

d. Participation à la campagne

103. Les Recommandations conjointes relevaient que le paragraphe (1) de l'article 47 limitait le droit de faire campagne aux « *citoyens de la République de Moldova, partis et autres organisations sociopolitiques, coalitions électorales, candidats et représentants de ces candidats* ». Cette limitation est contraire aux instruments internationaux (13) et au droit constitutionnel national (« *...les étrangers et les apatrides jouiront des mêmes droits et des mêmes devoirs que les citoyens de la République de Moldova.* »)³⁵. Le paragraphe (1) de l'article 47 interdit également les campagnes « *amORAles* ». Cette interdiction est d'une portée trop large et pourrait être appliquée d'une façon qui constituerait une violation du droit à la liberté d'expression. La limitation de ce droit pourrait empêcher la conduite d'une campagne vigoureuse et dynamique, élément fondamental des campagnes électorales en démocratie. Cette large interdiction n'est conforme ni aux engagements de l'OSCE, ni aux normes internationales, ni aux principes constitutionnels nationaux³⁶. Le paragraphe (12) de l'article 47 comporte une interdiction similaire des campagnes « *amORAles* » qui pose problème. Aucun de ces paragraphes n'a été modifié.

e. Invalidation des élections

104. La suggestion suivante, contenue dans les Recommandations conjointes, n'a pas été retenue³⁷ :

« L'article 136 prévoit un seuil de participation pour la validation des élections. On peut se demander si un tel seuil doit être prévu pour toutes les élections. Un tel critère pourrait conduire à une impasse, et la réorganisation d'une élection se traduit fréquemment par des taux de participation encore plus faibles. »

105. Pour éviter les impasses électorales, comme celle qui a apparemment eu lieu lors de l'élection du maire de Chişinău en 2005, il est recommandé de supprimer ce seuil obligatoire de participation.

f. Infractions commises dans le cadre d'une élection

106. Les suggestions suivantes, extraites des Recommandations conjointes, n'ont pas été retenues :

³⁴Notamment le Document de Vienne de l'OSCE de 1989 ; le Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 ; les articles 2 et 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; les articles 2 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ; l'article 14 de la Convention européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ; l'article 31 de la Constitution de Moldova.

³⁵Paragraphe 26.1 du document de Moscou de l'OSCE de 1991 ; paragraphe 26 du document d'Istanbul de l'OSCE de 1999 ; article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme ; article 10 de la Convention européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ; articles 19, 32, et 41 de la Constitution de Moldova.

³⁶Voir le paragraphe 9.1 du Document de l'OSCE de Copenhague de 1990 ; le paragraphe 26 du Document de l'OSCE de Moscou de 1991 ; l'article 10 de la Convention européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ; les articles 32 et 41 de la Constitution de Moldova.

³⁷CDL-AD(2004)027, paragraphe 106-107.

« L'article 69, qui prévoit la responsabilité juridique d'une personne 'qui porte atteinte à l'honneur et à la dignité d'un candidat', est trop vaste et pourrait être appliqué d'une façon qui entraînerait la violation du droit à la liberté de parole et d'expression. Cette large interdiction pourrait entraîner la violation de l'article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, des engagements de l'OSCE et des principes constitutionnels nationaux³⁸. Il conviendrait de recommander que l'article 69 soit reformulé de façon à être compatible avec le droit à la liberté de parole et d'expression. Articles 70-71. 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. Si ce n'est pas le cas, il conviendrait alors que les sanctions soient énoncées clairement. ».

g. Répétitions

107. L'Avis sur le droit électoral³⁹ incluait les commentaires suivants dont il n'a pas été tenu compte dans les amendements :

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

109. 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).

16. Amendements ne reprenant pas des recommandations antérieures

110. Un nouveau cas d'annulation de la liste de signatures de soutien d'un candidat a été ajouté à l'article 43.4 : la liste est entièrement annulée dès lors que plus de 5 % des signatures recueillies s'avèrent fausses. L'annulation de listes « *dans lesquelles des noms ont été entrés avant le début officiel de la période de présentation des candidats* », quel que soit le nombre de ces entrées, est difficilement acceptable. La même remarque s'applique à l'annulation de signatures valables sous prétexte que d'autres n'ont pas été considérées comme authentiques.

111. Ce mécanisme d'annulation est présenté comme de nature à dissuader d'éventuelles infractions. Cependant, l'exclusion d'un candidat semble une sanction nettement excessive et contraire au principe de proportionnalité et de responsabilité personnelle. Il semblerait plus approprié d'infliger des amendes ou d'autres sanctions plus limitées pour punir les violations indiquées. Enfin, une telle sanction serait contraire au nouvel amendement à l'article 69.2 qui prévoit que la CEC peut sanctionner les candidats pour violation du Code en leur infligeant un avertissement ou une amende. Aucune autre sanction n'est mentionnée.

112. Un amendement a été apporté à l'article 13.3. Il prévoit la suspension de la charge publique exercée par un candidat dès l'enregistrement de l'intéressé. L'ajout de *membres du gouvernement et membres de la fonction publique* à l'ancienne formule plus générique indique clairement que les personnes relevant de l'une ou l'autre de ces catégories doivent suspendre leurs activités pendant la campagne électorale dès lors qu'elles briguent un mandat électif quelconque. Toutefois, il n'est pas certain qu'une telle suspension permette d'éviter l'abus des privilèges inhérents à la charge exercée, comme le voudraient les auteurs de cet amendement.

³⁸Voir le paragraphe 9.1 du Document de l'OSCE de Copenhague de 1990 ; le paragraphe 26 du Document de l'OSCE de Moscou de 1991 ; l'article 10 de la Convention européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ; les articles 32 et 41 de la Constitution de Moldova.

³⁹Ibid. note 15.

Pour parvenir à cette fin, il vaudrait sans doute mieux réglementer strictement l'usage des ressources administratives par des fonctionnaires pendant les campagnes électorales.

113. Un amendement a été apporté à l'article 15. Il limite à la « durée de la campagne électorale » le mandat des représentants des candidats dans les instances électorales. Compte tenu de la définition très claire du terme « campagne électorale » dans l'article 1 et de la durée du mandat des commissions et bureaux électoraux, telle qu'elle est fixée par l'article 34, une telle limitation peut être interprétée comme excluant les représentants des candidats du dépouillement et des autres opérations postérieures au jour du scrutin. Les auteurs du présent document ignorent si tel est le but de cette disposition, mais en tout cas une telle interprétation serait inacceptable dans la mesure où la présence de représentants des candidats pendant le décompte des voix est indispensable à la transparence et à la fiabilité du processus.

Conclusions et principales recommandations

114. Le 22 juillet 2005, le Parlement moldave a approuvé plusieurs modifications du Code électoral dont certaines s'inspirent des recommandations mentionnées, tandis que d'autres résultent du débat politique interne ou de suggestions techniques avancées par la CEC. Il convient surtout de signaler la réduction des seuils requis pour participer à la répartition des sièges au Parlement et les dispositions modifiant la composition de la CEC et des commissions électorales d'un niveau inférieur. Cependant, un nombre important de recommandations n'ont pas été suivies et plusieurs dispositions nouvellement adoptées posent problème :

Distinction entre les membres de la CEC dans l'article 17.3 : le Code devrait préciser que seule la commission au complet dispose d'un pouvoir de décision.

Destitution d'un membre de la CEC pour « violation grave » : le Code devrait préciser l'instance chargée d'enquêter, garantir les droits de la défense de l'intéressé et prévoir une possibilité de recours.

Représentation : Peut-être faudrait-il s'intéresser aux systèmes électoraux qui satisfont aux deux objectifs bien particuliers qui sont de renforcer davantage le système politique et de permettre une participation satisfaisante à la vie publique des minorités nationales et des intérêts majoritaires à l'échelon régional, comme l'indiquent les *Lignes directrices pour favoriser la participation des minorités nationales au processus électoral* adoptées par le BIDDH de l'OSCE.

Droit de vote : L'annulation définitive du droit de vote des personnes condamnées à une peine d'emprisonnement, quelle que soit la gravité de l'infraction commise, n'est pas acceptable. L'article 13.1.c devrait être aligné sur l'évolution récente de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des Droits de l'Homme. En outre, la combinaison des formulations de l'article 11 et de l'article 13.1.a semble laisser à désirer et devrait être revue.

Catégories spéciales d'électeurs : le Code électoral devrait garantir l'exercice effectif de leur droit de vote à toutes les élections, aux catégories spéciales d'électeurs y compris les étudiants, le personnel militaire et les personnes séjournant dans un hôpital ou une institution.

Annulation de l'enregistrement d'un candidat : Les procédures déclenchées en cas de violation du droit et pouvant déboucher sur la révocation d'une candidature devraient respecter le principe de la présomption d'innocence. En outre, il faudrait préciser que ces règles ne sauraient être

utilisées pour mettre un terme au mandat d'un candidat élu. Concernant la validité des listes de soutien à un candidat, les règles ne devraient pas permettre l'annulation de signatures valables sous prétexte que d'autres n'ont pas été estimées authentiques ou ont été entrées avant l'ouverture officielle de la période de nomination.

Droit de faire campagne, droit à la liberté de parole et d'expression : Les limitations au droit de faire campagne énoncées à l'article 47 devraient être alignées sur les instruments internationaux et le droit constitutionnel national. L'interdiction des campagnes « amORAles » et les dispositions de l'article 60 - qui prévoit la responsabilité juridique d'une personne « qui porte atteinte à l'honneur et à la dignité d'un candidat » - semblent également d'une portée trop large et pourraient être appliquées d'une façon qui entraînerait la violation du droit à la liberté de parole et d'expression. Les restrictions à ces droits doivent être spécifiques et respecter le principe de proportionnalité.

Taille des bureaux de vote : La taille des bureaux de vote devrait être réduite comme suggéré dans les recommandations précédentes et les électeurs faisant la file devant un bureau à l'heure de la fermeture de celui-ci devraient être autorisés à voter.

Tamponnage des bulletins après leur remplissage par l'électeur : Les dispositions des articles 54 et 48 créent un sérieux risque de violation du secret du vote. La procédure devrait être amendée de manière à ce qu'après la réception par un électeur de son bulletin aucun tiers ne soit autorisé à porter la main sur celui-ci, conformément aux paragraphes 34 et 35 du Code de bonne conduite de la Commission de Venise.

Publication des résultats des bureaux de vote : Le Code électoral (article 58) devrait clairement prévoir qu'un exemplaire du procès-verbal des résultats de chaque bureau de vote est conservé au niveau des CED. Cette pratique renforcerait la transparence du processus. Plus important, le code devrait prévoir l'obligation pour la CEC de publier les résultats détaillés des élections, par bureau de vote, sur son site Web dès leur communication par les CED.

Recours : Comme indiqué précédemment, le Code électoral devrait clairement définir les compétences et les responsabilités des diverses instances chargées d'examiner les recours, en vue d'éviter les conflits de juridiction et d'empêcher les requérants ou les autorités de choisir leur instance d'appel.

Invalidation des élections : Les critères de participation électorale déterminant la validité du scrutin figurent toujours dans l'article 136. Comme les dernières élections municipales organisées à Chisinau l'ont montré, de tels critères pourraient conduire à une impasse. Il conviendrait donc d'envisager la suppression de cette condition.

Accréditation des observateurs : Le Code électoral devrait fixer des règles claires, y compris des critères et des délais précis, visant le dépôt, l'examen et l'octroi des demandes d'accréditation émanant d'observateurs nationaux ou internationaux.