



Strasbourg/Varsovie, le 30 avril 2010

CDL-EL(2010)016

Avis n° 576 / 2010

Or. angl.

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

**PROJET D'AVIS CONJOINT
SUR LE PROJET DE DOCUMENT DE TRAVAIL
PORTANT MODIFICATION DU CODE ÉLECTORAL
DE MOLDOVA**

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

sur la base des observations de

**M. Kåre VOLLAN (expert, Commission de Venise, Norvège)
M. Donald BISSON (expert, OSCE/BIDDH, États-Unis)**

TABLE DES MATIERES

I.	INTRODUCTION.....	3
II.	RÉSUMÉ GÉNÉRAL.....	4
III.	AMENDEMENTS DE JUIN 2009	5
IV.	PROJETS D'AMENDEMENT DE MARS 2010	5
1.	Système électoral du Parlement	5
2.	Candidature et droit de vote.....	6
3.	Administration électorale.....	7
4.	Inscription des électeurs	8
5.	Désignation, enregistrement et exclusion des candidats	9
6.	Campagne électorale	10
7.	Vote et décompte des voix.....	11
8.	Observateurs.....	12
9.	Exigences en matière de participation	13
10.	Procédures de recours	13
11.	Attribution des mandats.....	15
12.	Référendums.....	15
13.	Autres questions.....	16
V.	CONCLUSION	16

I. INTRODUCTION

1. Les projets d'amendements au Code électoral (ci-après « le Code ») ont été établis par le gouvernement de la République de Moldova en mars 2010. A la suite de la demande officielle faite par les autorités moldaves à la Commission de Venise le 10 mars 2010, et conformément à la procédure habituelle, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont procédé à une analyse conjointe de ces projets d'amendements.

2. Il convient d'interpréter le présent avis en combinaison avec les avis conjoints de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur le Code électoral de la Moldova de 2006, 2007 et 2008. L'appréciation des projets d'amendements s'est faite au regard de leur conformité avec les engagements pris à l'égard de l'OSCE et les autres normes internationales applicables aux élections démocratiques. Cet avis s'attache principalement à indiquer dans quelle mesure les projets d'amendements tiennent compte des recommandations antérieures.

3. La présente étude a été réalisée à partir d'une traduction non officielle en anglais du Code électoral. Comme les auteurs de cette étude n'ont pas eu la possibilité d'examiner les amendements en version originale, ils ne peuvent garantir l'exactitude de la traduction, ni celle de la numérotation des articles, alinéas et sous-alinéas. L'examen juridique de textes de loi traduits risque en effet de pâtir de l'interprétation faite de la traduction.

4. Cette étude repose sur les documents suivants :

- Code électoral (loi n° 1381-XIII du 21 novembre 1997), dans sa version en vigueur le 10 avril 2008 (CDL(2008)082).
- Amendements au Code électoral de la Moldova, juin 2009, loi n° 24-XVII et 25-XVII du 15 juin 2009 (CDL-EL(2010)012).
- Constitution de la République de Moldova dans sa version en vigueur le 29 juillet 1994, telle que modifiée le 25 juillet 2003.
- OSCE/BIDDH – Avis conjoint sur le Code électoral de la Moldova adopté par la Commission de Venise lors de sa 66e session plénière (17-18 mars 2006, CDL-AD(2006)001).
- OSCE/BIDDH – Avis conjoint sur le Code électoral de la Moldova dans sa version en vigueur le 27 mars 2007, adopté par la Commission de Venise lors de sa 73e session plénière (14-15 décembre 2007, CDL-AD(2007)040).
- OSCE/BIDDH – Avis conjoint sur le Code électoral de la Moldova en vigueur le 10 avril 2008, adopté par la Commission de Venise lors de sa 76e session plénière (17-18 octobre 2008, CDL-AD(2008)022).
- Code de bonne conduite en matière électorale : lignes directrices et rapport explicatif adoptés par la Commission de Venise lors de sa 52e session (Venise, 18-19 octobre 2002, CDL-AD(2002)023rev).
- Rapport final de la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH, élections locales, 3 et 17 juin 2007.
- Rapport final de la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH, élections législatives, 5 avril 2009.
- Rapport final de la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH, élections législatives anticipées, 29 juillet 2009.

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

II. RÉSUMÉ GÉNÉRAL

6. Le Code électoral régit l'ensemble des élections directes et des référendums de la République de Moldova, à l'exception de ceux de l'Entité territoriale autonome de Gagaouzie. Sa version intégrant les modifications apportées jusqu'en juin 2009 représentait une base solide pour l'organisation d'élections véritablement démocratiques.

7. Les projets d'amendements de mars 2010 témoignent du désir sincère des autorités moldaves de remédier aux défaillances relevées dans les précédents avis conjoints et rapports finaux des missions d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH. En cas d'adoption par le Parlement, ils amélioreraient considérablement le Code. Toutefois, les projets d'amendements ne tiennent pas compte de certaines recommandations antérieures, pourtant essentielles. Les autorités moldaves sont vivement encouragées à prendre en considération les recommandations auxquelles elles n'ont pas encore donné suite, et ce d'autant plus que les articles pertinents du Code sont déjà modifiés à d'autres égards par les amendements actuels.

8. Les recommandations antérieures dont les projets d'amendements ont tenu compte en tout ou partie sont les suivantes¹ :

- supprimer les seuils obligatoires de participation électorale nécessaires à la validité des élections, afin d'éviter toute succession interminable de scrutins invalidés ;
- ne pas relever les seuils fixés pour l'attribution des sièges ;
- supprimer l'obligation faite aux candidats ressortissants de plusieurs États qui remportent un siège au Parlement de renoncer à leur(s) autre(s) nationalité(s) pour pouvoir occuper ce siège ;
- revoir la possibilité de révoquer les membres des commissions électorales, dans la mesure où elle risque de porter atteinte à l'indépendance et à la stabilité de l'administration électorale ;
- obliger la Commission électorale centrale à publier les résultats détaillés des élections par bureau de vote sur son site internet, dès leur communication par les commissions électorales de district ;
- prévoir des garanties suffisantes pour prévenir tout risque de vote multiple en cas de maintien de l'inscription sur une liste électorale le jour du scrutin ;
- définir clairement les compétences et les attributions des diverses instances chargées d'examiner les recours, en vue d'éviter tout conflit de compétence ;
- ne pas donner aux requérants le droit de choisir leur instance de recours et subordonner le dépôt d'un recours devant une juridiction à la saisine préalable de l'instance électorale supérieure ;
- préciser la compétence décisionnelle des membres de la Commission électorale centrale ayant voix délibérative et consultative ;
- régir la procédure d'exclusion d'un candidat ou d'annulation de l'enregistrement d'une liste de candidats.

9. Les recommandations essentielles suivantes restent à prendre en compte :

- supprimer la possibilité d'annuler une liste complète pour insuffisance du nombre de candidats lorsque celle-ci est due à l'exclusion de certains candidats ;
- revoir les restrictions imposées au droit de faire campagne, afin de ne pas entraver la tenue d'une campagne préélectorale utile et de ne pas porter atteinte aux principes généraux de la liberté de parole et d'expression ;

¹ L'Avis conjoint sur le Code électoral de la Moldova en vigueur le 10 avril 2008 (CDL-AD(2008)022) considère que ces recommandations n'ont pas été prises en compte.

- simplifier davantage les procédures de collecte des signatures et de vérification, afin de veiller à ce qu'elles n'entravent pas l'inscription d'un candidat ;
- permettre aux appelés de voter aux élections locales ;
- donner aux minorités nationales et aux principales parties prenantes la possibilité de siéger au sein des organes élus à l'échelon régional.

III. LES AMENDEMENTS DE JUIN 2009

10. Le Code électoral a été modifié tout récemment, en juin 2009, juste avant les élections législatives anticipées de juillet 2009. Le seuil imposé pour la représentation des partis politiques au Parlement a été abaissé de 6 % à 5 %. Les projets d'amendements actuels modifient à leur tour ces seuils, qui seront examinés plus loin.

11. Le taux de participation obligatoire pour la validité d'une élection est passé de la moitié à un tiers des électeurs inscrits et a été supprimé en cas d'élection partielle². Ces modifications peuvent être considérées comme une amélioration, dans la mesure où la probabilité d'une élection partielle est faible et où sa validité sera assurée quel que soit son taux de participation. Cette mesure devrait permettre d'éviter toute succession interminable de scrutins invalidés.

IV. PROJETS D'AMENDEMENTS DE MARS 2010

1. Système électoral du Parlement

12. Dans leur Avis conjoint de 2007, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH soulignaient combien il importait de tenir compte de la présence de minorités nationales assez conséquentes sur le territoire moldave lors du choix d'un système électoral. « *Il convient que le système électoral du Parlement permette une participation suffisante à la vie publique des minorités nationales et des principales parties prenantes à l'échelon régional* »³, recommandaient-elles.

13. Les projets d'amendement n'apportent aucune modification au système électoral applicable aux élections législatives pour combler cette lacune. La recommandation précitée demeure par conséquent pertinente.

Autorisation des alliances ou coalitions préélectorales

14. Les projets d'amendements reviennent à la situation antérieure à l'adoption des modifications de 2008, qui avaient supprimé la possibilité donnée aux partis de constituer des alliances ou coalitions préélectorales. Conformément aux recommandations antérieures, ces alliances et coalitions préélectorales seraient à nouveau autorisées, ce qui diminuerait le risque que des suffrages ne soient pas pris en compte lors des élections législatives et donnerait également aux petits partis davantage de possibilités d'être représentés au Parlement⁴.

Abaissement du seuil d'obtention des sièges parlementaires

15. Les projets d'amendements prévoient l'abaissement du seuil de représentation des partis politiques au Parlement à 4 %, ce qui correspond à une recommandation antérieure⁵. Autre mesure positive, le seuil d'obtention d'un siège parlementaire serait également abaissé de 3 %

² Les modifications apportées au Code concernaient les articles 86, 91 et 93.

³ Avis conjoint sur le Code électoral de la Moldova dans la version en vigueur le 27 mars 2007 (CDL-AD(2007)040), paragraphe 12.

⁴ L'autorisation de ces alliances ou coalitions conduit à proposer la modification de divers articles du Code ; une définition est ajoutée à l'article 1.

⁵ Avis conjoint sur le Code électoral de la Moldova en vigueur le 10 avril 2008 (CDL-AD(2008)022), paragraphe 15.

à 2 % pour les candidats indépendants. Le seuil proposé pour les coalitions électorales est de 6 %.

16. Ces seuils ont été modifiés à plusieurs reprises depuis 2000 et ont fait l'objet d'un certain nombre de recommandations formulées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise. L'Avis conjoint de 2007 précisait ainsi qu'il « y a lieu de penser que les coalitions devraient être encouragées, afin de favoriser une plus grande coopération entre les partis et la stabilité du gouvernement »⁶. Bien que l'abaissement proposé de ces divers seuils représente une amélioration, la recommandation préconisant le maintien de seuils bas pour les partis politiques et les coalitions électorales reste d'actualité.

2. Candidature et droit de vote

Droit de vote

17. Dans leurs avis conjoints précédents, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise faisaient observer que, d'après la Cour européenne des droits de l'homme, les restrictions imposées en matière de droit de vote à l'ensemble des personnes condamnées, sans distinction, étaient 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 fondamentales⁷. Les modifications proposées font suite à une recommandation antérieure, qui visait à limiter les situations dans lesquelles les personnes privées de liberté étaient également privées du droit de vote et à proportionner la restriction en question à l'infraction commise⁸.

18. La catégorie des personnes condamnées à une privation de liberté et privées de leur droit de vote est plus limitée encore. Les projets d'amendements, qui modifient la formulation antérieure de l'article 13(1), proposent que les personnes condamnées pour des infractions graves conservent leur droit de vote, tandis que les personnes condamnées pour des infractions extrêmement et exceptionnellement graves en seraient privées. La restriction imposée au droit de vote serait ainsi proportionnée à l'infraction commise. Suite à une recommandation antérieure, les amendements précisent également que les restrictions précitées sont uniquement applicables aux personnes qui purgent une peine et possèdent un casier judiciaire. Toutefois, la privation de l'éligibilité des citoyens condamnés ou qui possèdent un casier judiciaire demeure excessive dans les dispositions révisées⁹.

19. Le droit de vote n'est toujours pas accordé aux appelés dans les élections locales. Cette question, déjà soulevée dans les précédents avis conjoints, n'est pas abordée par les projets d'amendements. Ils ne tiennent pas davantage compte des recommandations antérieures, qui préconisaient l'adoption d'un minimum de garanties pour permettre l'accès général des bureaux de vote aux électeurs âgés ou handicapés¹⁰.

Éligibilité

20. Jusqu'à l'adoption récente d'un certain nombre d'amendements (23 décembre 2009), le Code électoral jugeait la double nationalité incompatible avec le fait de siéger au Parlement

⁶ CDL-AD(2007)040, paragraphe 16.

⁷ Avis conjoints adoptés en 2007 et 2008 : CDL-AD(2007)040, paragraphe 63 et CDL-AD(2008)022, paragraphe 19. Voir également l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2), requête n° 74025/01, 6 octobre 2005.

⁸ CDL-AD(2008)022, paragraphe 21.

⁹ CDL-AD(2008)022, paragraphe 28.

¹⁰ CDL-AD(2008)022, paragraphe 22.

(articles 13(2)b¹ et 75(2)-(4))¹¹. Cette incompatibilité n'existe plus : la loi adoptée le 23 décembre 2009 et portant modification de ces dispositions tient compte des recommandations antérieures de la Commission de Venise et de l'OSCE/ODIHR à cet égard¹². Comme la Cour européenne des droits de l'homme vient de le réaffirmer, cette restriction portait atteinte au droit des titulaires d'une double nationalité à l'absence de toute discrimination, garanti par l'article 17 de la Convention européenne sur la nationalité, ainsi que par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (article 3 du Protocole n° 1 et article 14 de la Convention)¹³. Il y a par conséquent lieu de se féliciter des modifications du 23 décembre 2009.

3. Administration électorale

21. L'article 16 du Code a été complété par un nouvel alinéa, en vertu duquel les membres de la Commission électorale centrale (CEC) doivent prêter serment de défendre la Constitution, de s'abstenir de toute déclaration politique et de faire preuve d'impartialité tout au long de leur mandat. Il s'agit d'une mesure positive, qui pourrait contribuer à renforcer l'impartialité des membres de la CEC.

22. L'alinéa (e) de l'article 22 serait remplacé par un nouveau libellé qui simplifie l'ancienne disposition et invite la CEC à tenir un Registre des administrateurs d'élections susceptibles d'être nommés aux commissions électorales de district et de bureau de vote.

23. Les amendements prévoient également la création d'un Centre de formation continue aux élections, qui serait rattaché à la CEC et dispenserait des stages de formation spécialisée aux administrateurs d'élections et, sur demande, aux autres personnes concernées par le processus électoral, comme les membres de partis politiques, les observateurs, les employés des médias de masse et les agents de l'administration publique locale. Il y a lieu de se féliciter de la création de ce Centre, qui permettra d'accroître encore le professionnalisme des administrateurs d'élections et de l'administration des élections¹⁴. L'article 27(2), combiné à l'alinéa 1(a) des dispositions finales et transitoires des amendements, dispose que, à partir de 2013, seules les personnes qui auront suivi les stages de formation du Centre de formation continue aux élections pourront devenir membres des commissions électorales.

24. Les articles 27(2) et 29(10), consacrés à la composition des commissions électorales de district (CED) et des commissions électorales de bureau de vote (CEB), sont modifiés et précisent que celles-ci seront composées d'un nombre impair de membres¹⁵. Cette situation devrait faciliter les travaux des instances électorales, dans la mesure où elle empêche toute égalité des voix entre les membres des commissions qui entraînerait leur paralysie. Le délai de constitution des commissions électorales de bureaux de vote est passé de 20 à 25 jours avant le scrutin.

¹¹ Extrait de la loi portant modification du Code électoral de la Moldova du 23 décembre 2009 : « Article V. – Le Code électoral n° 1381-XIII du 21 novembre 1997 (Journal officiel de la République de Moldova 1997, n° 81, article 667), tel que modifié ultérieurement, est modifié comme suit :

1. Article 13, alinéa (2), le point b1) est abrogé.
2. Article 19, alinéa (1), le mot « exclusivement » est supprimé.
3. Article 20, alinéa (2), point b), la formule « ou obtenant la nationalité d'un autre pays » est supprimée.
4. Article 75, les alinéas (2)-(4) sont abrogés. »

¹² CDL-AD(2008)022, paragraphes 31-32.

¹³ Convention européenne sur la nationalité (Strasbourg, 6 novembre 1997, STE n° 166), article 17.1 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Tănase c. Moldova* (requête n° 7/08), arrêt de Grande Chambre, 27 avril 2010 ; Code de bonne conduite en matière électorale (CDL-AD(2002)023rev), I. 1.1., b, paragraphe 6.

¹⁴ Le Centre serait créé par l'ajout d'un nouvel article 26(1) au Code. Le financement et l'organisation du Centre seront définis par la CEC.

¹⁵ Les commissions électorales de district doivent compter sept membres au moins et 11 membres au plus. Les commissions électorales de bureau de vote doivent être composées de cinq à 11 membres.

25. Les articles 15(2) et 22(p) modifient la terminologie utilisée pour désigner les agents des partis politiques nommés au sein des commissions électorales : les membres de commissions électorales ayant voix consultative deviennent de simples représentants des candidats aux élections au sein des commissions. Les avis conjoints antérieurs recommandaient de préciser les droits et obligations des membres de commissions ayant voix consultative ; le nouveau libellé proposé supprime l'ambiguïté qui existait à propos du rôle joué par ces agents.

26. Les amendements reformulent les alinéas 3 et 4 de l'article 27, consacré à la nomination des membres des CED et des CEB. Le nouveau libellé donne davantage de précisions sur la procédure de nomination et harmonise celle-ci pour l'ensemble des élections. En outre, il indique clairement que les partis politiques désignent également, en fonction de leur représentation au sein du Parlement, un certain nombre de membres à l'occasion des référendums et des élections locales.

27. Les projets d'amendements tiennent compte des préoccupations exprimées au sujet de la possibilité de révoquer un membre de commission électorale sans motiver cette décision. Le nouvel article 33(2) énumère les motifs de révocation et impose à la commission électorale concernée de préciser dans sa décision la raison de cette révocation. En cas de contestation, la décision doit être confirmée par l'instance électorale supérieure.

28. Une recommandation antérieure, qui préconisait l'adoption de dispositions garantissant une représentation minimale, au sein des commissions électorales, de l'ensemble des partis siégeant au Parlement, ainsi que la participation des partis fortement représentés à l'échelon régional, n'a toutefois pas été prise en compte.

29. La création et le fonctionnement de bureaux de vote à l'étranger, ainsi que la constitution des commissions électorales de bureau de vote correspondantes, seront régis par le nouvel article 29¹. Celui-ci précise davantage la procédure applicable au vote à l'étranger et il y a lieu de s'en féliciter. La modification de l'article 76 permettrait aux ressortissants moldaves de voter à l'étranger pendant deux jours consécutifs, sous réserve que le premier jour corresponde à la veille du jour du scrutin. Les ressortissants moldaves résidant à l'étranger auraient ainsi davantage de possibilités d'exercer leur droit de vote. Suite au débat public suscité par les élections législatives de 2009, les projets d'amendements proposent qu'en sus des bureaux de vote établis dans les missions diplomatiques et consulaires, d'autres bureaux de vote puissent être ouverts ailleurs à l'étranger, sous réserve que le gouvernement du pays d'accueil concerné y consente. Le paragraphe 2 des dispositions finales et transitoires des amendements prévoit également que le gouvernement moldave évalue, avec l'ensemble des parties concernées, les besoins et les possibilités d'ouverture de bureaux de vote supplémentaires à l'étranger. Ces mesures permettront de régler la question lancinante du vote des très nombreux ressortissants moldaves qui résideraient à l'étranger.

4. Inscription des électeurs

30. La qualité des listes électorales est une source de préoccupation constante. La recommandation antérieure préconisait de mettre en place une liste électorale unique et centralisée, qui permettrait d'éviter toute double inscription, serait plus facile à mettre à jour et limiterait les risques liés à l'utilisation de listes électorales dites complémentaires. Cette solution est à présent en bonne voie grâce à la mise en œuvre de la loi relative à la conception du Système informatique automatisé public « Élections » et à l'établissement par la CEC d'un registre national des électeurs, comme le prévoit le nouvel article 38¹ du Code électoral.

31. Le Registre national des électeurs est extrait tous les 31 janvier du Registre national de la population. Le projet d'amendement de l'article 39 prévoit d'établir la liste électorale de chaque bureau de vote à partir du Registre national des électeurs. Les changements de domicile ou les adresses de résidence temporaire (ce dernier choix étant fait par défaut) déclarés au moins 30

jours avant le scrutin seront portés sur la liste électorale correspondante. Les électeurs qui modifient leur adresse après ce délai recevront un certificat de vote émis par la commission électorale du bureau de vote correspondant à leur adresse antérieure, qui mentionnera ce changement d'adresse ; ils devront apposer leur signature à côté de leur nom sur la liste électorale, de manière à ne pouvoir voter dans le bureau de vote de leur adresse précédente. Ils pourront examiner les informations mentionnées à leur sujet sur la liste électorale et demander leur rectification en cas d'erreur, au moins cinq jours avant le scrutin.

32. L'article 53(2), qui n'est pas modifié par les projets d'amendements, dispose que « les électeurs d'un secteur qui ne figurent pas sur la liste électorale du bureau de vote correspondant sont inscrits sur une liste complémentaire, sur présentation d'un document certifiant que leur résidence ou domicile légal est situé dans le secteur du bureau de vote concerné. Les électeurs qui se présentent dans un bureau de vote munis du certificat qui atteste de leur capacité à voter sont également inscrits sur la liste complémentaire ». Il semble, au vu de ces dispositions, que les électeurs puissent être inscrits sur des listes électorales complémentaires dans deux cas : 1) sur présentation d'un certificat de vote émis par une autre commission électorale de bureau de vote, suite à leur changement de résidence et 2) lorsqu'ils ne trouvent pas leur nom sur les listes électorales régulières, sur présentation d'un document attestant de leur domicile ou résidence temporaire dans le secteur du bureau de vote correspondant. Il convient, en règle générale, de limiter les situations dans lesquelles les électeurs sont ajoutés sur des listes électorales complémentaires, afin d'éviter toute mise en doute éventuelle de l'intégrité des listes électorales et toute possibilité de vote multiple.

33. L'article 40(1) est modifié : il impose la publication de la liste électorale sur le site Web de la CEC 20 jours avant le scrutin. De plus, un nouvel alinéa (i) ajouté à l'article 30 garantit l'accès des électeurs, observateurs et candidats aux élections aux informations figurant sur le Registre national des électeurs et les listes électorales. Ce dernier amendement semble cependant contraire à l'article 38¹ (6), en vertu duquel une personne peut uniquement avoir accès aux informations qui la concernent. Il convient d'apporter des éclaircissements sur ce point, en trouvant un juste équilibre entre la nécessité de protéger les informations à caractère personnel et l'indispensable transparence du processus électoral.

34. Les nouvelles dispositions relatives à l'inscription des électeurs seront applicables aux élections locales générales de 2011, de manière à laisser à la CEC le temps d'élaborer la réglementation qui s'impose sur la création et la gestion du registre. Il convient de tenir compte des précédentes recommandations qui préconisaient de garantir la publicité du registre des électeurs et l'accès des électeurs aux données contenues dans le registre, en prévoyant une période d'examen suffisante et des mécanismes de révision au moment de l'adoption de la réglementation applicable au registre. Il importe notamment de donner des précisions sur le lien et l'échange d'informations entre le Registre national de la population déjà en place et le Registre national des électeurs nouvellement créé.

5. Désignation, enregistrement et exclusion des candidats

35. Les amendements portent également sur l'article 48 ; cette initiative satisfaisante met en œuvre les recommandations antérieures, qui préconisaient de procéder au tirage au sort pour déterminer l'ordre d'apparition des candidats sur le bulletin de vote uniquement après l'enregistrement de l'ensemble des candidats. Le nouveau texte impose également que les représentants des candidats, les médias de masse et les observateurs accrédités soient invités à assister à ce tirage au sort.

36. L'alinéa 3¹ de l'article 44, amendé, précise qu'une même personne peut être candidate à des fonctions électives différentes, mais pour le compte d'un seul parti politique ou d'une seule

coalition électorale au cours de la même élection, comme le préconisait une recommandation antérieure¹⁶.

37. Un nouvel alinéa ajouté à l'article 44 interdit aux candidats d'avoir recours aux ressources administratives durant la campagne électorale et impose aux autorités et institutions publiques de réserver à tous les candidats une égalité de traitement dans la fourniture de biens et de services. Bien qu'il y ait lieu de se féliciter de ce nouvel alinéa, qui tient compte de recommandations antérieures visant à préciser dans les moindres détails l'interdiction faite par le Code de l'utilisation des ressources administratives, son insertion à l'article 44, qui régit l'enregistrement des candidats, ne semble pas très logique. Il serait préférable de l'intégrer à l'article 47, qui règle la campagne électorale.

38. Les lacunes constatées par les précédents avis conjoints aux articles 42 et 43, qui règlent la collecte des signatures de soutien aux candidats indépendants, n'ont pas été comblées¹⁷. De plus, les amendements n'ont pas tenu compte des préoccupations déjà suscitées par les dispositions du Code qui régissent l'exclusion des candidats. Le libellé actuel du Code implique que toute infraction à ses dispositions, quelle qu'en soit la gravité, peut entraîner l'exclusion du candidat qui en est l'auteur. La recommandation de revoir ces dispositions et de soumettre la procédure d'exclusion au principe de proportionnalité reste d'actualité¹⁸.

39. Enfin, les préoccupations liées à l'article 126(1), qui prévoit l'exclusion d'une liste complète de candidats lorsque, par suite du retrait de certaines candidatures, le nombre total de candidats inscrits sur la liste d'un parti ou d'une coalition est inférieur au minimum requis, n'ont pas été prises en compte.

6. Campagne électorale

Activités de campagne

40. Les projets d'amendement modifient l'article 47, qui règle la campagne électorale. Le nouveau libellé est plus court et plus précis. Tous les paragraphes relatifs à l'activité des médias au cours de la campagne ont été supprimés et transférés à l'article 64, qui a été reformulé, ainsi que dans un nouvel article 64¹, qui énonce les principes généraux applicables à la couverture médiatique des élections. La réorganisation de ces deux articles est bienvenue, car elle confère au Code une structure plus logique et regroupe des dispositions qui traitent du même sujet, ce qui facilite leur consultation. Les articles amendés donnent également aux candidats et aux médias des indications plus claires sur leurs responsabilités durant les élections.

41. Certaines préoccupations évoquées dans les recommandations précédentes au sujet d'éventuelles restrictions du droit à la liberté d'expression et de parole ont été prises en compte, contrairement à d'autres.

42. La formule « campagne amoralisée » a été supprimée de l'article 47, comme le recommandaient les précédents avis conjoints, dans la mesure où elle était trop vague et aurait pu s'appliquer de manière restrictive¹⁹. Le nouvel alinéa 2 de l'article 47 autorise les restrictions imposées au droit de faire campagne par les autres textes de loi et principes en vigueur ; il énumère les cas dans lesquels ce droit peut être restreint. La capacité de ce paragraphe à porter ou non atteinte à la liberté de parole et d'expression, ainsi qu'aux droits des candidats, dépendra pour beaucoup de la manière dont il sera interprété et appliqué.

¹⁶ CDL-AD(2008)022, paragraphe 45.

¹⁷ CDL-AD(2007)040, paragraphes 35-43.

¹⁸ CDL-AD(2008)022, paragraphes 51-58.

¹⁹ CDL-AD(2008)022, paragraphe 59 et CDL-AD(2007)040, paragraphe 44-48.

43. L'article 36(1), qui pourrait être interprété de manière à limiter l'action légitime de promotion de la démocratie et du pluralisme menée par les organisations internationales, n'a pas été modifié comme le recommandaient les deux derniers avis conjoints.

44. L'interdiction pour un candidat de commencer à faire campagne avant qu'il ne soit officiellement enregistré demeure. Comme l'indique le paragraphe 45 de l'Avis conjoint de 2007, cette interdiction restreint excessivement le droit à la liberté d'expression et ne devrait pas servir à limiter le débat et les activités politiques habituels. La seule restriction qui peut se justifier concerne l'utilisation gratuite du temps d'antenne dans les médias ou des espaces publics pour y placarder des affiches ou y organiser des manifestations électorales, ainsi que les dépenses liées à la campagne.

La campagne et les médias de masse

45. Comme nous l'avons indiqué plus haut, les dispositions légales relatives à l'attitude des médias de masse durant les élections ont été réunies dans un article 64 reformulé et dans un nouvel article 64¹. Ces derniers précisent le rôle et les attributions des médias de masse lorsqu'ils couvrent les campagnes électorales, comme le recommandaient les avis conjoints précédents.

46. L'interdiction de tout compte rendu éditorial des activités de campagne par l'article 47(4), que critiquaient les avis conjoints antérieurs, a été supprimée et remplacée à l'article 64(7) par l'autorisation expressément donnée aux médias de couvrir la campagne et « d'informer l'opinion publique de l'ensemble des questions électorales, sans aucune ingérence des pouvoirs publics, des candidats aux élections ou de tout autre entité ». On pourrait ajouter que la couverture éditoriale des médias électroniques doit faire preuve d'impartialité et que le traitement de l'actualité des candidats sortants doit faire l'objet d'une attention particulière, de manière à ne pas pouvoir être interprété comme une promotion insidieuse de leur candidature.

47. Les amendements tiennent compte de la majorité, mais non de la totalité des recommandations précédentes. Les nouvelles dispositions veillent à rendre la réglementation relative à l'attitude exigée des médias plus claire et plus équitable, à la fois pour les candidats et les médias, ce qui est une bonne chose. Elles abordent et précisent par ailleurs la question du traitement médiatique avantageux que les médias publics pourraient réserver aux candidats institutionnels.

7. Vote et décompte des voix

48. Un nouvel alinéa 6 ajouté à l'article 53 autorise les commissions électorales de bureau de vote à prolonger le vote pendant deux heures au plus, pour permettre aux électeurs présents dans une file d'attente au moment de la fermeture du bureau concerné d'exercer leur droit de vote. Cet amendement tient compte des préoccupations exprimées dans les avis conjoints précédents au sujet du fait que le Code ne prévoyait pas expressément de solutions pour permettre aux électeurs d'exercer leur droit de vote lorsqu'ils se trouvaient encore dans la file d'attente au moment de la clôture du scrutin. Le projet d'article précise toutefois que la prolongation de l'horaire de vote sera soumise « à une autorisation de prolongation du vote accordée par la commission électorale de district, après notification préalable à la Commission électorale centrale ». Ces conditions semblent excessives. Le droit de vote ne devrait en effet pas être soumis à condition, dès lors que les électeurs en mesure de voter arrivent au bureau de vote avant sa fermeture. Il est en outre recommandé de ne pas limiter cette prolongation à

deux heures, mais d'indiquer simplement que les personnes présentes dans la file d'attente auront la possibilité de voter.

49. La procédure de vote avec urne mobile est améliorée pour permettre aux électeurs de voter sur simple demande écrite. Il s'agit d'une mesure positive, conforme aux recommandations qui préconisaient d'améliorer la sécurité de la procédure de vote avec urne mobile²⁰. Le délai d'une demande de vote avec urne mobile, qui était autrefois fixé à 15:00 le jour du scrutin, est passé à 15:00 la veille du scrutin. Cette modification devrait renforcer l'intégrité de la procédure de vote avec urne mobile et l'efficacité du vote. De plus, une nouvelle obligation a été mise en place au profit des électeurs incarcérés au moment d'une élection : l'administration de l'établissement de détention est tenue de transmettre toutes les demandes de vote avec urne mobile, ainsi que la liste des électeurs présents dans son enceinte, au bureau de vote correspondant. Les personnes détenues devraient ainsi pouvoir exercer plus facilement leur droit de vote.

50. Un certain nombre de recommandations relatives au décompte des voix et à la réconciliation des résultats électoraux, qui étaient formulées dans les trois précédents avis conjoints, n'ont pas encore été suivies d'effet²¹.

51. En vue de mettre en œuvre une recommandation antérieure, l'article 61(1) impose que les résultats préliminaires des élections législatives et des élections locales générales soient ventilés par bureau de vote et publiés sur le site Web de la CEC dès leur communication²².

52. Une nouvelle phrase ajoutée à l'article 60(2¹) précise que « le recomptage [des bulletins de vote] peut être ordonné pour des raisons justifiées par l'instance habilitée à valider les résultats des élections ; celui-ci aura lieu dans un délai de 10 jours à compter de la date des élections ». Bien qu'elle améliore la formulation actuelle du Code, cette disposition ne tient pas pleinement compte des préoccupations exprimées dans les précédents avis conjoints. Elle ne précise notamment pas ce qu'il faut entendre par « des raisons justifiées », ni l'instance habilitée à procéder au recomptage des bulletins de vote. En outre, la nouvelle disposition ne répartit pas clairement les compétences de recomptage entre les commissions électorales de district et les tribunaux, comme le recommandait pourtant le paragraphe 75 du dernier avis conjoint.

8. Observateurs

53. Les projets d'amendements font suite à un certain nombre de recommandations antérieures formulées au sujet des observateurs. L'obligation de « motiver » tout refus d'enregistrer un observateur et la possibilité de saisir l'instance électorale supérieure et les juridictions d'un recours en cas de refus d'enregistrement figurent désormais à l'article 63. Mais l'absence de précisions sur ce qu'il convient d'entendre par un refus « motivé » d'enregistrement pose problème²³.

54. Il y a lieu de se féliciter de l'amendement de l'article 63, qui précise désormais les droits des observateurs. Toutefois, l'amendement de l'article 63(3) semble imposer que les interprètes des observateurs internationaux soient eux aussi accrédités par la CEC. Cette exigence alourdirait les contraintes administratives à la fois pour les organisations internationales chargées de l'observation des élections et pour la CEC ; elle semble par ailleurs superflue, puisque les interprètes n'exercent eux-mêmes aucune activité d'observation, mais se contentent de faciliter le travail des observateurs accrédités.

²⁰ CDL-AD(2008)022 paragraphes 70-71.

²¹ CDL-AD(2006)001, paragraphes 51-56 et 57-60 ; CDL-AD(2007)040, paragraphes 70-71 ; CDL-AD(2008)022, paragraphes 73-78.

²² CDL-AD(2008)022, paragraphe 79 ; CDL-AD(2007)040, paragraphe 72.

²³ Lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections (CDL-AD(2009)059), III. 1.4, ii ; voir également III. 1.4, v.

55. Les projets d'amendements ne précisent pas les exigences de l'article 63(4), en vertu duquel les organisations chargées de l'observation des élections doivent être « *en mesure d'exercer des fonctions civiques durant les élections* ». Comme l'indiquait l'Avis conjoint de 2008, il s'agit d'une condition ambiguë, dans la mesure où le Code ne définit aucun critère concret et objectif, ni la procédure appliquée par la CEC pour décider de l'aptitude d'une organisation²⁴. En outre, cette exigence semble superflue et pourrait imposer des restrictions excessives aux observateurs nationaux²⁵.

56. Les projets d'amendements prévoient également la création, au sein de la CEC, d'un nouveau Service du protocole pour les observateurs internationaux accrédités, chargé de « veiller à l'efficacité de l'action menée par les observateurs internationaux ». La réglementation édictée par la CEC donnera des précisions à ce sujet. Bien que la création de ce service puisse être considérée comme une initiative positive si elle est destinée à faciliter les travaux des observateurs et à définir le personnel spécialement chargé de la liaison avec les organisations observatrices, une adaptation du libellé de la disposition pourrait être envisagée pour garantir qu'il ne s'agira pas d'une coordination ni d'un contrôle de l'activité des observateurs²⁶.

9. Exigences en matière de participation

57. Les précédents avis conjoints recommandaient de supprimer les conditions de participation prévues par les articles 91, 93, 171 et 199. Les modifications apportées en 2009 avaient abaissé les seuils de participation fixés aux articles 91 et 93, tenant ainsi partiellement compte des recommandations formulées.

58. Les projets d'amendements adoucissent les exigences imposées en matière de participation : l'article 171 soumet la validité des référendums nationaux à la participation de la moitié des électeurs inscrits, au lieu des trois cinquièmes prévus actuellement, tandis que l'article 199 impose la participation d'un tiers des électeurs inscrits, au lieu de la moitié aujourd'hui, aux référendums locaux. Ces taux de participation obligatoires peuvent, dans certaines situations particulières, être admissibles pour des référendums. Mais comme le précise le Code de bonne conduite en matière référendaire de la Commission de Venise, la fixation d'un taux de participation est déconseillée pour les référendums²⁷.

59. Selon l'article 198 (1), deux conditions cumulatives doivent être réunies pour la révocation d'un maire au moyen d'un référendum local : 1) le nombre de voix en faveur de la révocation devrait être au moins équivalent à celui que le maire avait obtenu au moment de son élection et 2) le nombre de voix en faveur de la révocation devrait représenter plus de la moitié des suffrages exprimés lors du référendum. Cette solution est certes inhabituelle, mais il y a lieu de la juger admissible.

10. Procédures de recours

60. Les articles 65 et 66 ont été reformulés pour préciser davantage les compétences et attributions des diverses instances chargées de l'examen des recours. La possibilité de saisir d'un recours, soit l'instance électorale, soit un tribunal, a été supprimée et remplacée par l'obligation de déposer d'abord un recours auprès de l'instance électorale avant de saisir une juridiction. Ces modifications tiennent compte de recommandations formulées depuis longtemps.

²⁴ CDL-AD(2008)022, paragraphes 82-83.

²⁵ Lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections (CDL-AD(2009)059), III. 1.4, ii.

²⁶ Lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections (CDL-AD(2009)059), III. 1.7, vi.

²⁷ Code de bonne conduite en matière référendaire (CDL-AD(2007)008rev), III. 7.

61. Les nouvelles dispositions établissent clairement la hiérarchie à suivre pour le dépôt et le traitement des recours. La compétence des diverses instances est également délimitée de façon précise ; elles seront tenues de transmettre à l'autorité compétente, dans un délai de deux jours à compter de son dépôt, tout recours dont elles seraient saisies et qui ne relèverait pas de leur compétence.

62. Le délai d'examen des recours a été précisé : le terme « jours » mentionné à l'article 67 doit s'entendre comme des jours « calendaires ».

63. Il convient de se féliciter d'une nouvelle obligation, faite aux tribunaux, de traiter en priorité les recours portant sur l'inscription des candidats et l'exactitude des listes électorales, dans la mesure où la protection des droits des citoyens passe par le traitement prioritaire de ces affaires.

64. A l'article 69, la formule « qui porte atteinte à l'honneur et la dignité d'un candidat » est supprimée et remplacée par le libellé suivant : « ne porte pas atteinte à la réputation ou aux droits d'autrui, ni à l'autorité et à l'impartialité du pouvoir judiciaire ». Il semble que cette modification vise à mettre en œuvre la recommandation formulée dans l'Avis conjoint de 2006, qui préconisait de reformuler l'article 69 pour le mettre en conformité avec le droit à la liberté de parole et d'expression²⁸. La capacité de la modification proposée à combler cette lacune demeure toutefois incertaine, puisque le nouveau libellé est tout autant sujet à diverses interprétations.

65. L'alinéa 3 de l'article 69 est modifié de manière à exposer les motifs pour lesquels une juridiction est fondée à prononcer l'exclusion d'un candidat. Il y a lieu de s'en féliciter, dans la mesure où les préoccupations suscitées par l'imprécision du libellé précédent s'en trouvent dissipées : les possibilités d'exclure un candidat sont désormais nettement réduites.

66. L'Avis conjoint de 2008 soulignait que « les recommandations relatives à l'annulation de l'enregistrement de l'ensemble d'une liste à la suite du retrait de certains candidats n'ont pas été prises en considération »²⁹. Les projets d'amendements n'envisagent pas de modifier les articles 79 et 126(1), qui prescrivent le nombre minimal de candidats devant figurer sur les listes constituées pour les élections législatives et locales. Or, ces exigences limitent de manière excessive la capacité des partis et coalitions à présenter des listes de candidats et il convient de les réexaminer. Le Code devrait au moins préciser que le retrait ou l'exclusion de certains candidats inscrits sur la liste déjà enregistrée d'un parti, liste qui réunissait par conséquent les conditions légales d'enregistrement, ne devrait pas conduire automatiquement à l'annulation de l'enregistrement de l'ensemble de la liste. Le Code devrait également indiquer que, en cas d'exclusion ou de retrait de candidats, les partis ou les coalitions qui présentent la liste concernée devraient disposer d'un bref délai pour les remplacer, afin d'éviter l'annulation automatique de toute la liste à cause d'un nombre de candidats restants inférieur au minimum légal.

67. L'article 70 prévoit une nouvelle sanction pénale, puisqu'il précise clairement que le vote multiple et le bourrage des urnes sont illicites et répréhensibles. Deux nouvelles infractions administratives sont insérées à l'article 71 : 1) la diffusion illicite de matériel de propagande électorale et 2) le fait de proposer de l'argent, des cadeaux et des biens matériels gratuits aux électeurs. Le projet de libellé de l'article 71(p) semble toutefois laisser entendre qu'il est uniquement interdit de proposer de l'argent, des cadeaux et des biens matériels gratuits aux électeurs lorsque ces libéralités ne sont pas financées par le budget électoral d'un candidat, ce

²⁸ Avis conjoint sur le Code électoral de la Moldova en vigueur le 20 mars 2006 (CDL-AD(2006)001), paragraphe 106.

²⁹ CDL-AD(2008)022, paragraphe 57.

qui paraît contraire à l'esprit de cette disposition. Il convient par conséquent de revoir le libellé de l'article 71(p).

68. Un amendement à l'article 71(2) charge le ministère de l'Intérieur d'ouvrir une enquête en cas d'infraction administrative supposée. Cette mission assignée à une instance étatique précise constitue une mesure positive. De plus, le nouveau paragraphe 3 de l'article 71 invite les présidents de commissions électorales à informer le ministère de l'Intérieur de tout acte qu'ils jugent constitutif d'une infraction administrative, afin que celui-ci ouvre une enquête à son sujet.

69. Le dernier Avis conjoint (paragraphe 91) indiquait que l'article 92 pouvait être interprété comme donnant à la Cour le pouvoir de prononcer l'annulation de l'ensemble d'une élection, même si les infractions constatées se limitaient à certains bureaux de vote ou districts. Le Code de bonne conduite en matière électorale préconise d'organiser de nouvelles élections uniquement dans les secteurs où la commission de ces infractions a été établie³⁰. L'alinéa (2) ajouté à l'article 92 vise à tenir compte de cette préoccupation.

70. Toutefois, ce nouveau paragraphe semble également laisser entendre qu'en dépit de l'invalidation des résultats des élections dans certains bureaux de vote et l'organisation de nouvelles élections dans ces mêmes bureaux de vote, la CEC procédera à l'attribution des mandats à certains candidats élus avant la tenue des élections partielles. Cette démarche n'est pas satisfaisante, dans la mesure où rien ne garantit que les élections partielles n'aient aucune incidence sur l'attribution globale des sièges, puisque la Moldova compte une seule circonscription électorale. L'attribution des sièges doit par conséquent intervenir après la publication des résultats des élections partielles.

11. Attribution des mandats

71. L'article 88(4), consacré à l'attribution des mandats par la CEC, est amendé en vue de préciser davantage la procédure applicable en cas de siège vacant.

72. Le délai accordé à la Cour constitutionnelle pour confirmer la légalité des élections passe de 10 jours à 30 jours à compter de la réception des documents transmis par la CEC.

12. Référendums

73. Les projets d'amendements visent à soumettre la révision de la Constitution, tout comme l'adoption d'une nouvelle Constitution, à un référendum national. L'article 146 permet 1) à 200 000 citoyens moldaves titulaires du droit de vote, 2) au Président moldave ou 3) au gouvernement d'engager une procédure de référendum national. Cette initiative référendaire, accompagnée de l'avis rendu par la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité des questions qui font l'objet du référendum, est soumise à l'approbation du Parlement. Celui-ci se prononce sur l'organisation d'un référendum dans un délai de six mois à compter de l'engagement de cette procédure. La proposition qui fait l'objet du référendum est adoptée à la majorité simple des suffrages exprimés. Le taux de participation aux référendums nationaux doit par ailleurs être équivalent à la moitié des électeurs inscrits (voir le paragraphe 59).

74. Conformément à l'article 143 de la Constitution, toute révision constitutionnelle est adoptée par un vote à la majorité des deux tiers du Parlement. Ce vote ne peut intervenir que six mois après le dépôt d'une demande de révision.

75. La Constitution ordonne par ailleurs que les révisions constitutionnelles relatives à la souveraineté, à l'indépendance, à l'unité et à la neutralité permanente de l'État (articles 142.1

³⁰ CDL-AD(2002)023rev, II. 3.3 paragraphe 101.

de la Constitution) doivent être adoptées exclusivement par voie référendaire, sous réserve d'un vote favorable de la moitié au moins des électeurs inscrits. Ce libellé est désormais repris par l'article 168(1) du Code.

13. Autres questions

76. Le délai prévu par l'article 76(3) pour la tenue d'élections anticipées en cas de dissolution du Parlement est passé de 45 jours à compter de l'entrée en vigueur du décret de dissolution à 60 jours au moins et trois mois au plus à compter de la dissolution du Parlement.

V. CONCLUSION

77. L'adoption des projets d'amendements représenterait une amélioration du Code électoral, qui accroîtrait la qualité et l'intégrité du processus électoral. Ces amendements sont également en mesure de renforcer la confiance de l'opinion publique à l'égard des institutions gouvernementales. Mis en œuvre en toute bonne foi et avec la volonté politique nécessaire, ils devraient permettre de régler bon nombre de problèmes occasionnés par l'administration et le déroulement des élections précédentes.

78. Il convient de féliciter les autorités moldaves d'avoir proposé ces modifications et donné suite aux recommandations antérieures formulées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH. Les autorités moldaves sont vivement invitées à prendre en considération les autres recommandations essentielles dont elles n'ont pas encore tenu compte et que préconisent le présent et le précédent avis conjoints, avant de déposer la version définitive des projets d'amendements devant le Parlement pour adoption.