



Strasbourg, Varsovie, le 13 juin 2016

CDL-AD(2016)021

Avis n° 848 / 2016

Or. angl.

Avis OSCE/BIDDH n° : ELE-MOL/290/2016

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

**BUREAU DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES
ET DES DROITS DE L'HOMME DE L'OSCE**

(OSCE/BIDDH)

RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA

**AVIS CONJOINT
SUR LE PROJET DE LOI PORTANT MODIFICATION
DU CODE ÉLECTORAL**

**Adopté par le Conseil des élections démocratiques
à sa 55^e réunion (Venise, 9 juin 2016)**

**et par la Commission de Venise
à sa 107^e session plénière (Venise, 10-11 juin 2016)**

sur la base des observations de

M. Manuel GONZALEZ OROPEZA (membre suppléant, Mexique)

M. Oliver KASK (membre, Estonie)

Mme Tatyana BOGUSSEVICH (experte, OSCE/BIDDH)

1. Introduction

1. Par courrier daté du 14 avril 2016, l'ambassadeur de la République de Moldova auprès du Conseil de l'Europe a sollicité l'avis de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi modifiant et complétant le Code électoral n° 1381-XIII du 21 novembre 1997 (CDL-REF(2016)032). La Commission de Venise et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) ont décidé de rendre un avis juridique conjoint sur le projet de loi.

2. Le présent avis conjoint repose sur les traductions du projet de loi susmentionné, du Code électoral de la Moldova (CDL-REF(2016)031) et de la Constitution de la Moldova. Il convient de noter que toute étude juridique fondée sur des textes traduits est sujette à des problèmes d'interprétation dus à la traduction.

3. Les amendements au Code électoral ont été rendus nécessaires par la décision de la Cour constitutionnelle du 4 mars 2016. La Cour a établi l'inconstitutionnalité de la procédure d'élection du Président de la Moldova par 3/5 des membres du Parlement, ainsi que des règles et lois y relatives. Elle a aussi rétabli les dispositions constitutionnelles sur l'élection directe du Président de la République, contenues dans les articles 78 (1, 3, 4), 85 et 89 de la Constitution, en vigueur jusqu'à l'adoption de la loi n° 1115-XIV du 5 juillet 2000, et les dispositions correspondantes du Code électoral relatives à l'élection du Président au suffrage direct, secret et libre des citoyens, qui avaient été abrogées par la loi ci-dessus. Cette décision a été consultée en anglais, directement sur le site web de la Cour constitutionnelle. Toutes les références à la requête originale (48b/2015) et à la décision de la Cour constitutionnelle (arrêt n° 7 du 04.03.2016) reposent sur les documents traduits¹. Le 1^{er} avril 2016, le Parlement de la Moldova a décidé d'organiser l'élection présidentielle le 30 octobre 2016.

4. Le projet de loi portant modification du Code électoral prévoit uniquement des amendements qui relèvent de la procédure d'élection à la fonction de Président de la République et du droit d'être élu conformément à la Constitution en vigueur suivant la décision de la Cour constitutionnelle. Il prévoit un nouveau libellé des dispositions réintégrées dans le Code électoral régissant l'élection du chef de l'Etat de la République de Moldova au suffrage direct et vise à actualiser et harmoniser la terminologie respective.

5. Le présent avis conjoint doit être lu en combinaison avec les documents et les précédents avis conjoints ci-après, qui ont été envoyés aux autorités moldaves :

- Précédents avis conjoints publiés par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH sur le Code électoral de la République de Moldova et ses amendements².
- Rapports de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) et de l'OSCE/BIDDH sur l'observation d'élections en République de Moldova³.

¹ <http://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=558&l=en>.

² Voir, notamment, avis conjoint sur le projet de document de travail portant modification du Code électoral de Moldova (CDL-AD(2010)014) ; avis conjoint sur le Code électoral de la Moldova en vigueur le 10 avril 2008 (CDL-AD(2008)022) ; avis conjoint sur le Code électoral de la Moldova dans la version en vigueur le 27 mars 2007 (CDL-AD(2007)040) ; avis conjoint relatif aux projets de lois de la République de Moldova sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales (CDL-AD(2013)002). Ces avis peuvent être consultés sur les sites web de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH : www.venice.coe.int et <http://www.osce.org/odihr/elections/195256>

³ Voir, en particulier, [Conseil de l'Europe, Assemblée parlementaire, rapport d'observation des élections législatives du 30 novembre 2014](#) ; [rapport final de la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH, élections législatives, 30 novembre 2014](#) et [rapport final de la mission limitée d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH, élections locales, 14 et 28 juin 2015](#).

- Code de bonne conduite en matière électorale : lignes directrices et rapport explicatif adoptés par la Commission de Venise lors de sa 52^e session (Venise, 18-19 octobre 2002), CDL-AD(2002)023rev.
- Lignes directrices de 2010 sur la réglementation des partis politiques par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, CDL-AD(2010)024.
- Document de la réunion de Copenhague de la conférence sur la dimension humaine de la CSCE (29 juin 1990) et autres engagements de l'OSCE en la matière.
- Autres documents internationaux et régionaux qui concernent la République de Moldova, dont l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP).

6. Le présent avis conjoint a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 55^e réunion (Venise, 9 juin 2016) et par la Commission de Venise lors de sa 107^e session plénière (Venise, 10-11 juin 2016).

2. Analyse et recommandations

Sur l'élection directe du Président de la Moldova

7. Selon le Code de bonne conduite en matière électorale, le choix du système électoral est libre, sous réserve du respect des principes du code⁴. De même, en 2002, les Etats participants de l'OSCE ont reconnu, dans la déclaration du Conseil ministériel de Porto, que « des élections démocratiques peuvent avoir lieu sous divers systèmes électoraux »⁵. Le choix d'un système électoral, sous réserve du respect des obligations et normes internationales, est donc considéré comme une prérogative de l'Etat. Le rétablissement de l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel, égal, direct, secret et libre n'est pas, en principe, en contradiction avec ces approches.

8. Le Code de bonne conduite recommande aussi d'éviter d'introduire des modifications importantes moins d'un an avant la prochaine élection de manière à garantir la stabilité du droit⁶. Cependant, le Code électoral devait être modifié à la suite la décision de la Cour constitutionnelle et l'élection présidentielle doit se tenir en 2016.

9. Le projet de loi évite autant que possible de s'écarter de la procédure électorale applicable aux élections législatives et locales. Dès lors que la prochaine élection présidentielle doit se tenir le 30 octobre, les possibilités de réviser le Code électoral en vigueur sont limitées. Le champ d'application limité du projet de loi est raisonnable dans l'ensemble.

Sur le droit de se présenter à l'élection

10. En ce qui concerne le droit de se présenter à l'élection, l'article 99 du projet de loi dispose que les citoyens de la République de Moldova qui ont le droit de vote, sont âgés d'au moins 40 ans, ont résidé dans le pays pendant au moins 10 ans ou y résident depuis au moins 10 ans, maîtrisent la langue officielle et réunissent les conditions établies par le Code électoral peuvent se porter candidats à la fonction de Président de la République de Moldova. Cette disposition contient des restrictions similaires aux dispositions de la Constitution rétablie (article 78.2). Ce seuil d'âge est le plus élevé du droit moldave puisque

⁴ CDL-AD(2002)023rev, II.4.

⁵ Conseil ministériel de l'OSCE, décision n° 7/02, « engagements en matière d'élections », Porto, 7 décembre 2002. Voir également le paragraphe 21 de l'Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies (CDH) sur le PIDCP, 1996, selon lequel « [b]ien que le pacte n'impose aucun système électoral particulier, tout système adopté par un Etat partie doit être compatible avec les droits protégés par l'article 25 et doit garantir effectivement la libre expression du choix des électeurs ».

⁶ CDL-AD(2002)023rev, II.2, et Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral (CDL-AD(2005)043).

l'âge requis pour être élu député au parlement ou membre d'un conseil local est de 18 ans et l'âge requis pour être élu maire est de 25 ans. Une condition d'âge de 40 ans pour se présenter à la présidence, bien qu'elle ait déjà été observée dans d'autres pays, pourrait être jugée élevée. En outre, la condition de 10 années de résidence, même si elle ne nécessite pas de résider actuellement dans le pays et permet donc à des candidats de se présenter à l'élection même s'ils résident à l'étranger, constitue une limitation qui est trop restrictive et qui est contraire aux engagements de l'OSCE et aux autres obligations et normes internationales ; elle devrait donc être réexaminée ou revue à la baisse⁷.

11. L'exigence de maîtrise de la langue officielle posée par la Constitution n'est pas déraisonnable pour un chef d'Etat. Cependant, pour garantir la conformité avec les normes internationales, le code devrait préciser que l'examen de langue doit être raisonnable, objectif et vérifiable, avec possibilité de recours effectif⁸.

Sur la procédure de désignation

12. Selon l'article 102 du projet de loi, les candidats à la fonction de Président de la République doivent présenter des listes rassemblant 15 000 signatures de soutien d'électeurs, provenant de la moitié au moins de divisions administratives et territoriales de deuxième niveau. Ce nombre de signatures requises est inférieur à la limite de un pour cent des électeurs inscrits prévue par le Code de bonne conduite en matière électorale⁹. Le nombre minimum de signatures valables pour chaque territoire s'élève à 600. Si ce chiffre peut être plus facile à atteindre pour les organisations politiques dotées d'une structure régionale existante et étendue que pour les candidats (indépendants) qui ont une présence locale plus limitée, il est suffisamment bas compte tenu du nombre d'électeurs dans les unités administratives de deuxième niveau (l'unité qui compte le plus faible nombre d'électeurs inscrits est Basarabeasca, avec 24 318 électeurs)¹⁰.

13. Dans plusieurs avis antérieurs, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH se sont inquiétés d'une possible utilisation abusive des règles sur l'inscription des candidats (article 42 et suivants du Code électoral) dans le but d'exclure certains candidats¹¹. Ces préoccupations sont toujours d'actualité, en particulier en ce qui concerne l'absence de règles clairement établies pour la vérification des signatures, qui n'ont pas été développées davantage dans le projet d'article 102. En outre, la précision à l'article 42.5 selon laquelle un électeur ne peut signer la liste de soutien que d'un seul candidat pourrait être considérée comme une restriction inutile remettant en cause le pluralisme politique¹².

⁷ Voir paragraphes 7.3, 7.5 et 24 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE, article 26 du PIDCP, et Section I.1.1.c du Code de bonne conduite en matière électorale. En outre, le paragraphe 15 de l'Observation générale n° 25 du CDH sur le PIDCP dispose que toute restriction au droit de se porter candidat doit reposer sur des critères objectifs et raisonnables. Les personnes qui à tous autres égards seraient éligibles ne devraient pas se voir priver de la possibilité d'être élues par des conditions déraisonnables ou discriminatoires, par exemple le lieu de résidence. Voir CDL-AD(2011)032, avis conjoint final sur le Code électoral de l'Arménie, par. 37.

⁸ CDL-PI(2016)004, avis conjoint préliminaire sur le projet de Code électoral de la République d'Arménie du 18 avril 2016, par. 48. En outre, le paragraphe 3 de l'Observation générale n° 25 du CDH dispose que « tout citoyen doit jouir de ces droits sans distinction aucune, notamment de... langue ». Voir aussi CDH, *Ignatane c. Lettonie*, 25 juillet 2001, n° 884/1999, CCPR/C/72/D/884/1999, dans laquelle il a été jugé que toute restriction au droit de se porter candidat, sur la base de critères de langue, était en violation de l'article 25 du PIDCP car elle ne reposait pas sur des critères objectifs et n'était pas procéduralement correcte. Voir aussi arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 9 avril 2002 *Podkolzina c. Lettonie*, n° 46726/99.

⁹ CDL-AD(2002)023rev, I.3.ii.

¹⁰ Informations fournies par la Commission électorale centrale et mises à jour le 31 mars 2016.

¹¹ CDL-AD(2010)014, par. 38; CDL-AD(2007)040, par. 35 et suivants.

¹² Selon le paragraphe 77 des [Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques](#) de 2010, de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise (CDL-AD(2010)024), « [a]fin de renforcer le pluralisme et la liberté d'association, la législation ne doit pas autoriser les citoyens à signer uniquement la liste de soutien d'un seul parti ». Voir aussi [rapport final de la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH, élections](#)

14. Pour pouvoir signer en faveur d'un candidat, un électeur doit indiquer son nom, son lieu de résidence, son année de naissance, le numéro de sa pièce d'identité et la date de délivrance de ladite pièce (article 42.4 du Code électoral tel que modifié par le paragraphe 6 du projet de loi). S'il s'agit d'une procédure plausible pour limiter le nombre de signatures potentiellement frauduleuses ou multiples, la loi ne prévoit aucune disposition spécifique pour assister les personnes malvoyantes ou limitées par d'autres facteurs qui ne sont pas en mesure de compléter seules les formulaires demandés. Il faudrait envisager de fournir des recommandations concernant ces aspects de la collecte des signatures.

15. Les candidats ne peuvent officiellement commencer à faire campagne qu'après avoir été enregistrés par la Commission électorale centrale, ce qui peut avoir pour effet d'échelonner le commencement de la campagne. L'OSCE/BIDDH a noté dans ses précédents rapports d'observation d'élections que cela avantagerait les partis et groupes politiques établis par rapport aux nouveaux partis et aux candidats indépendants. La recommandation selon laquelle la période de campagne doit commencer le même jour pour tous les candidats afin de garantir l'égalité des possibilités de faire campagne est donc réitérée¹³.

Sur le système à deux tours

16. Conformément à la Constitution (article 78.3-4), le projet de loi prévoit qu'un candidat doit avoir recueilli au moins 50 % des suffrages valablement exprimés pour être élu au premier tour. Si tel n'est pas le cas, un second tour de scrutin est organisé entre les deux candidats ayant obtenu le plus grand nombre de suffrages au premier tour (article 109 du projet de loi). La formule figurant à l'article 109.5, selon laquelle les suffrages exprimés en faveur d'un candidat sont considérés comme étant exprimés contre l'autre candidat, nécessite d'être révisée ou clarifiée, car elle ne semble pas être compatible avec le système électoral choisi.

17. L'article 114 du Code électoral prévoit que l'élection doit être invalidée si moins d'un tiers des personnes inscrites sur les listes électorales ont participé au premier tour de l'élection. Ce seuil de participation nécessaire pour valider le premier tour n'est pas mentionné dans la Constitution et n'est pas requis lors du second tour. Si une élection est déclarée nulle ou invalide, un nouveau vote avec les mêmes candidats, et éventuellement une nouvelle élection, sont prévus (articles 116-117). Par ailleurs, la deuxième phrase de l'article 114, qui fait référence à l'absence de seuil de participation au second tour, peut entraîner une confusion entre le second tour et un nouveau vote. Si l'on interprète l'article 117.a comme établissant un seuil de participation pour le nouveau vote et compte tenu de la faible probabilité qu'un plus grand nombre d'électeurs participent à ce nouveau vote, cela pourrait se traduire par la répétition à l'infini d'élections invalidées, conduisant à la vacance du poste de Président de la République. Ainsi que cela a été souligné dans de précédents avis conjoints, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de supprimer les seuils de participation tels qu'ils figurent dans le projet d'article 114 ou au moins de clarifier les dispositions en cause, de sorte à éviter une éventuelle répétition à l'infini d'élections invalidées¹⁴.

Sur le vote à l'étranger

18. L'OSCE/BIDDH et l'APCE ont déjà rendu compte de préoccupations des parties prenantes en ce qui concerne l'absence de transparence des critères appliqués pour déterminer le nombre et l'emplacement des bureaux de vote à l'étranger¹⁵. Les projets d'amendements ne

[législatives, 2014](#) et [rapport final de la mission limitée d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH, élections locales, 2015](#).

¹³ Voir rapport final de la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH, élections législatives 2014 ; CDL-AD(2002)023rev, paragraphe I.2.3.i.

¹⁴ Voir CDL-AD(2008)022, par. 84-86.

¹⁵ Rapports des missions d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH et de l'APCE sur les élections législatives de 2014. Voir aussi CDL-AD(2014)003, par. 41-43.

font pas explicitement référence aux bureaux de vote à l'étranger, qui sont visés à l'article 29¹ du Code (applicable aux élections présidentielles selon l'article 97.3 du projet). Un large consensus sur la question serait le bienvenu. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'examiner la question des bureaux de vote à l'étranger en tenant compte des observations et recommandations antérieures, en vue de la prochaine élection présidentielle.

Sur la destitution du président

19. Le président élu peut être destitué par un référendum. Aux termes de l'article 89 de la Constitution :

(1) Le Président de la République peut être suspendu de sa fonction par le Parlement, s'il commet des actes graves violant les dispositions de la Constitution, à la majorité des deux tiers des députés.

(2) La proposition de suspension de la fonction peut être présentée par un tiers au moins du nombre des députés et doit être communiquée immédiatement au Président. Le Président peut donner au Parlement des explications au sujet des actes qu'on lui impute.

(3) Si la proposition de suspension de la fonction est approuvée, un référendum est organisé pour démettre le Président, dans un délai maximum de 30 jours.

20. Le projet de loi ajoute une phrase à l'article 168 du Code électoral, qui réglemente les référendums républicains. Cette phrase indique que la décision relative à la destitution du Président de la République de Moldova est réputée adoptée par référendum républicain si elle a été votée par un nombre d'électeurs égal ou supérieur au nombre d'électeurs ayant élu le Président de la République de Moldova, mais qui ne doit pas être inférieur à la moitié du nombre d'électeurs ayant participé au référendum. Alors que la Constitution, à l'article 135, paragraphe 1, alinéa f), donne à la Cour constitutionnelle le pouvoir de constater les circonstances justifiant la destitution du Président de la République de Moldova, ni le projet de loi, ni, apparemment, aucun autre (projet de) texte législatif ne contient de dispositions régissant la procédure, les délais et ce qui est considéré comme « des actes graves violant les dispositions de la Constitution ».

21. Si la Constitution n'exige pas une loi organique supplémentaire sur la question, le projet d'amendement au Code électoral pourrait ne pas suffire pour organiser un tel référendum et mettre fin au mandat du président. Comme l'a relevé la Commission de Venise dans d'autres avis, il existe un risque que l'absence de procédures spécifiques pour mettre en œuvre la procédure de destitution n'ouvre la voie à une décision politique discrétionnaire et ne crée une confusion entre responsabilité juridique et responsabilité politique du Président¹⁶. Dans le cas de la Roumanie, la Commission de Venise a souligné que la procédure réglementant la destitution du Président « a été motivée par des raisons politiques plutôt que fondée sur une base juridique solide »¹⁷.

22. L'absence de procédures spécifiques et de critères juridiques clairs pour destituer le Président de la République de Moldova est susceptible de créer un risque en ce sens. Dans la pratique, la procédure de destitution est une procédure politique, qui ne repose pas sur des critères juridiques clairs et susceptibles d'être évalués par la Cour constitutionnelle, et il appartient au Parlement de statuer sur les faits l'ayant motivée. L'article 169 du Code électoral

¹⁶ Voir CDL-AD(2012)026, avis concernant la compatibilité avec les principes constitutionnels et l'Etat de droit des mesures adoptées par le Gouvernement et le Parlement de Roumanie à l'égard d'autres institutions de l'Etat et l'ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant la loi n° 47/1992 sur l'organisation et le fonctionnement de la Cour constitutionnelle ainsi que l'ordonnance gouvernementale d'urgence modifiant et complétant la loi n° 3/2000 sur l'organisation d'un référendum de Roumanie ; CDL-AD(2014)010, avis sur le projet de loi de révision de la Constitution de Roumanie (CDL-AD(2014)010), par. 157 et suivants.

¹⁷ CDL-AD(2012)026, par. 45.

devrait être révisé afin de préciser clairement que la décision sur la destitution du président ne peut être annulée par un autre référendum. En outre, il serait souhaitable de modifier l'article 89 de la Constitution compte tenu des critiques formulées par la Commission de Venise concernant la disposition similaire contenue dans le projet de loi sur la révision de la Constitution de Roumanie (voir CDL-AD(2014)010, paragraphes 157 à 159). En tout état de cause, les autorités ne devraient pas attendre qu'un cas de destitution se produise pour légiférer de manière détaillée sur la question. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'apporter des précisions supplémentaires sur la procédure de destitution du Président de la République et, plus particulièrement, d'exposer plus en détail les conditions qui doivent être remplies pour que le Parlement puisse lancer une telle procédure, de manière à la faire dépendre de conditions juridiques et non de considérations politiques.

Sur les sanctions

23. L'article 69 (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2016) sur la « responsabilité juridique » s'applique désormais aussi aux élections présidentielles. Le risque que la sanction d'exclusion soit appliquée en violation du principe de proportionnalité subsiste¹⁸. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de réviser l'article 69 du Code électoral, pour faire en sorte que les sanctions soient adoptées conformément au principe de proportionnalité.

Sur le financement des partis politiques et des campagnes

24. Le projet de loi ne traite pas du financement des partis politiques et des campagnes dans le détail. Les dispositions pertinentes du Code électoral restent donc pour la plupart inchangées. Bien qu'un ensemble d'amendements aux règles de financement des partis politiques et des campagnes ait été adopté en avril 2015, et tienne compte de recommandations antérieures de l'OSCE/BIDDH, de la Commission de Venise et du Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe, des réformes supplémentaires sont néanmoins nécessaires. Selon le rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections locales de 2015, les mécanismes de transparence, de contrôle et d'application nécessitent encore des améliorations, en particulier en ce qui concerne la divulgation, l'établissement de rapports complets et la mise en application¹⁹. En outre, en ce qui concerne les élections législatives de 2014, la délégation de l'APCE a exprimé sa préoccupation devant les importantes dépenses réalisées pour la campagne, l'utilisation de fonds provenant de l'étranger et, en particulier, l'« opacité des sources de financement de certains médias, dont les sièges seraient enregistrés dans des zones offshore ; le manque de transparence concernant les propriétaires des médias ; le contrôle des médias par divers oligarques et leurs relations étroites avec les partis politiques »²⁰. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent de profiter de l'occasion offerte par le processus actuel de révision de la législation pour examiner les préoccupations en suspens exprimées dans de précédents avis et rapports d'observation des élections en ce qui concerne le financement des partis politiques et des campagnes²¹.

Questions diverses

25. Le projet de loi modifie plusieurs articles du Code électoral qui ont été analysés dans de précédents avis conjoints de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, à savoir CDL-AD(2008)22 et CDL-AD(2010)003. Cependant, les amendements se limitent

¹⁸ Voir CDL-AD(2010)014, par. 38; CDL-AD(2008)022, par. 52 et suivants.

¹⁹ Rapport final de la mission limitée d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH, élections locales, 2015.

²⁰ Rapport de l'APCE sur les élections législatives de 2014, par. 48-49.

²¹ En particulier, voir l'avis conjoint relatif aux projets de lois de la République de Moldova sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales (CDL-AD(2013)002).

essentiellement à l'inclusion de l'élection présidentielle dans différents articles du Code électoral et ne modifient pas les articles pertinents sur le fond.

26. Un certain nombre de questions en suspens et de recommandations des précédents avis conjoints et rapports d'observation d'élections n'ont toujours pas été prises en considération.

27. En plus des points déjà soulevés, on relèvera les paragraphes suivants de l'avis de 2010 (CDL-AD(2010)014) :

- le paragraphe 42 sur les restrictions imposées au droit de faire campagne (article 47.2) ;
- le paragraphe 43 sur l'interdiction des subventions étrangères et ses implications pour les organisations internationales (article 36) ;
- le paragraphe 44 sur l'interdiction pour un candidat de commencer à faire campagne avant d'être officiellement enregistré (article 47.3) ;
- le paragraphe 48 sur l'accès au bureau de vote des électeurs présents dans une file d'attente au moment de la fermeture du bureau concerné (article 53.6) ;
- le paragraphe 49 sur les urnes mobiles (article 55.4) : l'avis saluait cette mesure positive dans le projet, mais dans l'actuel Code électoral, le règlement autorise à nouveau les électeurs à présenter une demande de vote avec urne mobile jusqu'à 15 heures le jour même du scrutin. En outre, les bulletins de vote déposés dans des urnes mobiles ne doivent pas être comptés séparément des autres bulletins, étant donné que le nombre de voix exprimées en dehors du bureau de vote peut être extrêmement faible (voir article 56.4).

28. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent aux autorités moldaves de tenir compte en temps opportun des paragraphes et des recommandations susmentionnés de l'avis conjoint CDL-AD(2010)014.

29. Pour les candidats à l'élection présidentielle, le bulletin contient entre autres des informations sur l'actuel lieu d'emploi du candidat (article 48.2 du Code électoral). Pour certains candidats, le nombre de lieux d'emploi peut être plus élevé que pour d'autres. Cela peut conduire à une situation où certains candidats bénéficient d'une plus grande visibilité sur le bulletin. Il n'existe aucune raison qui justifie de faire figurer ces informations ; en effet, la diffusion de renseignements sur le candidat doit avoir lieu avant le jour du scrutin et en aucun cas par le biais du bulletin. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent d'envisager de limiter les informations qui figurent sur le bulletin, pour n'y faire apparaître que les informations nécessaires, comme le nom du candidat, son numéro et son affiliation politique, le cas échéant.

30. Au début du projet, l'« article unique » semble contenir des incohérences et des erreurs techniques, qui sont peut-être dues à la traduction. À titre d'exemple, l'article 21.2 ne contient pas la mention « élections législatives » comme indiqué au paragraphe 3 du projet de loi et l'article 29.5 a déjà été abrogé. En outre, des amendements supplémentaires devraient être insérés dans les articles visés dans le projet de Titre IV. À titre d'exemple, des amendements semblables à ceux intégrés dans les paragraphes 1, 4 et 8, qui ajoutent une référence aux élections présidentielles dans des articles spécifiques du Code, devraient être prévus dans un certain nombre d'autres cas pour garantir la cohérence – par exemple, aux articles 45.3, 48.1, 60 et 61.

3. Conclusion

31. Dans l'ensemble, le projet de loi est en conformité avec les obligations et les normes internationales, et, s'il est correctement appliqué, il devrait permettre aux élections présidentielles de se tenir conformément à ces dernières.

32. Cependant, plusieurs projets de dispositions mériteraient d'être révisés ou clarifiés. Notamment, l'article 114 sur l'invalidité de l'élection en cas de participation insuffisante devrait être supprimé ou clarifié afin d'éviter la répétition à l'infini d'élections invalidées.

33. La procédure de destitution du Président de la République devrait être clarifiée et assujettie à des conditions juridiques et ne pas dépendre d'une décision politique discrétionnaire.

34. L'exigence de maîtrise de la langue officielle repose sur la Constitution. Le code devrait prévoir que l'examen de langue soit raisonnable, objectif et vérifiable, avec possibilité de recours effectif.

35. La restriction appliquée aux candidats concernant la durée de résidence dans le pays devrait être réexaminée ou revue à la baisse pour garantir la conformité avec le suffrage universel. Cela nécessiterait de modifier la Constitution.

36. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH recommandent aussi d'examiner la question des critères pour établir des bureaux de vote à l'étranger en vue de la prochaine élection présidentielle. Un large consensus sur la question serait le bienvenu.

37. Plusieurs questions soulevées dans de précédents avis de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH, ainsi que dans des rapports d'observation d'élections, doivent encore être prises en considération, par la modification de dispositions du Code électoral qui s'appliquent à toutes les élections, y compris à l'élection présidentielle. Sont notamment concernées les dispositions relatives à la collecte et à la vérification des signatures, au financement des campagnes électorales, à la possibilité de sanctionner des candidats en les excluant et aux restrictions, sur le fond ou la durée, relatives au droit de faire campagne et à la liberté d'expression.

38. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH se tiennent à la disposition des autorités moldaves pour toute assistance supplémentaire dont elles pourraient avoir besoin.