



Strasbourg / Varsovie, le 24 octobre 2022

CDL-AD(2022)025
Or. angl.

Avis n° 1093/2022

Avis de l'OSCE/BIDDH n° ELE-MDA/444/2022

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 CODE ÉLECTORAL

Approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa
74^e réunion (Venise, 20 octobre 2022)

et

Adopté par la Commission de Venise
lors de sa
132^e session plénière
(Venise, 21-22 octobre 2022)

Sur la base des commentaires de

M. Richard BARRETT (membre, Irlande)
M. Eirik HOLMØYVIK (membre, Norvège)
Mme Inga MILAŠIŪTĖ (membre suppléant, Lituanie)
M. Vasil VASHCHANKA (expert, OSCE/BIDDH)
Mme Wiktorija WISLOWSKA (experte, OSCE/BIDDH)

Avis co-financé
par l'Union européenne



Traduction provisoire

Ce document ne sera pas distribué lors de la réunion. Veuillez apporter cette copie.

www.venice.coe.int

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte et portée de l'avis conjoint	3
III.	Résumé.....	5
IV.	Le processus de réforme.....	6
V.	Analyse et recommandations	8
	A. Conditions et principes généraux	8
	B. Administration électorale	10
	C. Droit de vote.....	14
	D. Présentation et enregistrement des candidats.....	17
	E. Déroulement des campagnes électorales.....	19
	F. Recours.....	26
	G. Bulletins de vote	29
	H. Vote, dépouillement et détermination des résultats	30
	I. Dispositions spécifiques aux différents types d'élections	32
	J. Dispositions spécifiques aux référendums.....	34

I. Introduction

1. Par lettre du 27 juillet 2022, M. Igor Grosu, Président du Parlement de la République de Moldova, a adressé au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH) et à la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise) une demande d'avis sur le projet de code électoral de la République de Moldova (ci-après, « le projet de code »). Selon la pratique établie, l'avis a été préparé conjointement par le BIDDH et la Commission de Venise.

2. M. Richard Barrett, M. Eirik Holmøyvik, Mme Inga Milašiūtė ont fait office de rapporteurs pour la Commission de Venise. M. Vasil Vashchanka et Mme Wiktorija Wisłowska ont été nommés experts juridiques pour le BIDDH.

3. Les 15-16 septembre 2022, une délégation conjointe composée de M. Barrett, M. Holmøyvik et Mme Milašiūtė pour la Commission de Venise et de M. Vashchanka pour le BIDDH, accompagnée de M. Pierre Garrone, secrétaire du Conseil des élections démocratiques, et de M. Goran Petrov, conseiller électoral du BIDDH, se sont rendus à Chişinău et ont rencontré la Commission électorale centrale (CEC), la Commission judiciaire pour les immunités et les nominations du Parlement (ci-après, la Commission judiciaire), les factions des partis politiques représentés au Parlement, le ministre de la Justice, le Conseil audiovisuel (AVC) et des organisations non gouvernementales (ONG). Cet avis conjoint tient compte des informations obtenues lors de la visite mentionnée ci-dessus.

4. Cet avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise de la législation électorale. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions des 15 et 16 septembre 2022. Il a été approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 74^e réunion (Venise, 20 octobre 2022). Après un échange de vues avec Mme Olesia Stamat, Présidente de la Commission des affaires juridiques, des nominations et des immunités du Parlement de la République de Moldova, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 132^e session plénière (Venise, 21-22 octobre 2022).

II. Contexte et portée de l'avis conjoint

1. Contexte

6. La Constitution de la Moldova a été adoptée en 1994 et modifiée en dernier lieu en 2016. Elle garantit les principes de l'État de droit, la tenue d'élections démocratiques, la protection des droits de l'homme et les libertés fondamentales à tous les citoyens sur une base égale. Les citoyens jouissent du droit à « des élections libres, organisées périodiquement au moyen d'un scrutin universel, égal, direct, secret et librement exprimé » (article 38). La Constitution consacre le principe de la primauté des règles internationales sur le droit interne dans le domaine des droits fondamentaux (article 4).

7. Le code électoral actuel a été adopté en 1997 et a depuis été modifié 69 fois, la dernière fois le 31 mars 2022. À la suite des élections législatives anticipées du 11 juillet 2021, la CEC nouvellement constituée a entrepris, à partir d'octobre 2021, une réforme complète de plusieurs aspects de la législation électorale, y compris une réforme de l'administration électorale. Le projet de code à l'examen a été préparé et envoyé au Parlement par la CEC le 14 juin 2022.

8. En juin 2022, la Commission européenne a [recommandé](#) que la Moldova « se voie offrir une perspective de devenir membre de l'Union européenne » et « se voie accorder le statut de candidat », étant entendu que des mesures sont prises, *entre autres*, pour « remédier aux lacunes identifiées par l'OSCE/BIDDH et le Conseil de l'Europe/Commission de Venise ». Les institutions moldaves considèrent que la réforme électorale est un élément important du train de mesures visant à mettre en œuvre des réformes essentielles en matière de gouvernance, de justice et d'État de droit.

2. Portée

9. Le présent avis porte sur le projet de code électoral, officiellement soumis à examen¹. L'avis ne constitue pas un examen complet et exhaustif de l'ensemble du cadre juridique et institutionnel régissant les élections en République de Moldova. Afin d'harmoniser le projet de Code avec plusieurs dispositions d'autres lois relatives aux élections, notamment le Code des contraventions, le Code des services de médias audiovisuels et le Code pénal, ainsi que la loi sur les partis politiques et diverses autres lois, un projet de loi 289/2021 sur l'amendement de certains actes normatifs a été soumis par un groupe de députés et enregistré comme projet de loi par le Parlement (ne faisant pas partie de cet examen).

10. L'avis prend note de nombreux développements positifs, en particulier lorsque les recommandations antérieures du BIDDH et de la Commission de Venise ont été entièrement ou en grande partie prises en compte. Cependant, dans un souci de brièveté, l'avis se concentre principalement sur les domaines qui nécessitent une attention supplémentaire ou des améliorations dans le projet de Code. Les recommandations qui en découlent sont fondées sur les normes, règles et pratiques internationales pertinentes, notamment le [Pacte international relatif aux droits civils et politiques \(PIDCP\) des Nations Unies de 1966](#), la [Convention européenne des droits de l'homme](#), le [Document de Copenhague de l'OSCE de 1990](#), le Conseil de l'Europe et d'autres normes régionales en matière de droits de l'homme, telles que le [Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise de 2002](#) (ci-après, le Code de bonne conduite), le [Code révisé de bonne conduite en matière référendaire](#) ainsi que d'autres bonnes pratiques électorales. L'avis n'a pas pour objet d'évaluer la conformité du projet avec la Constitution de la République de Moldova, la législation nationale connexe ou les décisions de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova ; il s'y réfère toutefois lorsque cela est nécessaire.

11. Le projet de Code électoral est présenté comme une nouvelle loi et non comme une révision du Code électoral actuel. Le projet de code conserve en grande partie la structure de l'actuel code électoral et s'en inspire en introduisant un nombre considérable de changements, notamment en ce qui concerne la composition de l'administration électorale, la conduite de la campagne électorale, la réglementation et la supervision du financement des campagnes, le droit de vote, y compris à l'étranger, et les règles relatives aux différents types de référendums.

12. Si le présent avis porte sur les modifications du cadre électoral, il identifie également certains domaines qui font défaut dans le projet de code ou qui ne sont pas suffisamment élaborés. A cette fin, l'avis prend également en compte les précédents rapports du BIDDH et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) sur les élections observées en République de Moldova, y compris leurs précédentes recommandations, le cas échéant.

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

¹ [CDL-REF\(2022\)036](#).

14. La Commission de Venise et le BIDDH ont déjà examiné la législation électorale moldave à plusieurs reprises, notamment, tout récemment, l'[avis conjoint urgent](#) de 2020 sur la modification du code électoral, du code des contraventions et du code des services de médias audiovisuels et l'[avis conjoint](#) de 2017 sur le cadre juridique régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

III. Résumé

15. Les changements législatifs envisagés dans le projet de code comprennent un certain nombre de développements bienvenus. Il s'agit notamment de mesures visant à clarifier les procédures de vote à l'étranger, du renforcement des réglementations relatives au financement des campagnes électorales et du mandat de la CEC pour s'engager dans un contrôle et une supervision significatifs du financement des partis et des campagnes, et d'accroître la capacité des conseils de district en rendant permanent le poste de président.

16. Plusieurs autres recommandations antérieures des rapports d'observation du BIDDH et du Conseil de l'Europe sont entièrement ou en grande partie traitées dans le projet de code, notamment :

- A. L'introduction d'une règle selon laquelle les aspects les plus importants du droit électoral ne peuvent être modifiés dans l'année qui suit les élections, créant ainsi une protection juridique contre les changements fréquents de la loi ;
- B. Donner la possibilité aux citoyens d'apposer leur signature en soutien de plus d'un groupe d'initiative ou candidat indépendant ;
- C. Ajuster les procédures de désignation de la CEC pour renforcer son impartialité ;
- D. Introduire certaines mesures spécifiques pour accroître l'exactitude des listes électorales ;
- E. Interdire le transport organisé des électeurs par les partis politiques le jour des élections ;
- F. Définir et clarifier ce qui constitue une couverture de campagne dans les médias audiovisuels.

17. Pour améliorer encore le cadre législatif des élections, le BIDDH et la Commission de Venise font les recommandations clés suivantes :

- A. Faire une référence claire à ce qui constitue des critères objectifs pour l'octroi de deux jours de vote. Le code pourrait en énumérer les raisons, conformément à la norme internationale visant à disposer d'une base juridique claire pour toutes les dispositions relatives au vote. Les mesures visant à garantir l'intégrité du matériel électoral devraient également être clarifiées.
- B. Supprimer les motifs vagues de révocation des membres de la CEC, clarifier la procédure de leur nomination et limiter le mandat des présidents de la CEC à un nombre et une durée déterminés.
- C. Retirer des responsabilités de la CEC la tâche d'examiner les recours sur les fausses informations présumées dans les médias imprimés et en ligne, à moins que d'autres critères importants ne soient introduits, y compris la définition des fausses informations et les mécanismes pour leur examen, et jusqu'à ce que la capacité et l'expertise institutionnelles soient assurées.
- D. Réviser la liste des motifs de radiation des candidats, afin de garantir que cette mesure ne soit appliquée qu'en dernier recours, contre les actes les plus graves auxquels il ne peut être remédié par d'autres moyens.
- E. Préciser la liste exhaustive des circonstances qui pourraient conduire à la radiation des partis politiques, en reconnaissant que la radiation ou la dissolution des partis politiques est une mesure drastique qui ne peut être appliquée que dans des situations limitées et graves.

18. En outre, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent de :

- A. Reconsidérer les limitations du droit de vote et d'éligibilité ;
- B. Élaborer ou, au minimum, faire référence aux processus électoraux qui se sont déroulés dans l'unité territoriale autonome de Gagaouzie et décrire les autorités électorales compétentes dans cette région.
- C. Définir plus précisément quels symboles ou types de symboles ne sont pas autorisés dans la campagne afin de limiter ces restrictions aux cas de nécessité absolue de telles limitations dans une société démocratique.
- D. Réexaminer l'interdiction faite aux candidats aux élections d'organiser divers types d'événements de campagne, tels que des concerts, des concours et d'autres types de promotion politique.
- E. Réexaminer le nombre de rapports intermédiaires sur les dépenses des candidats aux élections avant le jour du scrutin et le délai de soumission du rapport final après les élections, afin de servir au mieux les intérêts de la transparence et de la responsabilité tout en n'imposant pas d'exigences lourdes.
- F. Réexaminer la possibilité pour les auteurs de listes de modifier l'ordre sur la liste après l'enregistrement ;
- G. Maintenir la possibilité de produire les bulletins de vote et les informations pertinentes pour les électeurs à la fois en roumain et dans les langues parlées par les minorités nationales.
- H. Revoir les conditions d'éligibilité à la présidence, qui sont déraisonnablement restrictives au regard des normes et des bonnes pratiques internationales, notamment les limitations fondées sur l'éducation, la maîtrise de la langue et la durée de résidence, ainsi que l'obligation pour les maires d'avoir suivi un enseignement secondaire général.
- I. Réexaminer les exigences de participation (quorum) pour les différents types d'élections et de référendums, y compris le vote répété et le second tour des élections le cas échéant.

19. Des recommandations supplémentaires sont incluses dans le texte de cet avis conjoint.

20. Le BIDDH et la Commission de Venise restent à la disposition des autorités moldaves, de la CEC et du Parlement pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine, y compris pour fournir des avis sur les projets ultérieurs ainsi que sur le Code adopté.

IV. Le processus de réforme

21. Le BIDDH et la Commission de Venise ont constamment exprimé l'avis que toute modification réussie de la législation électorale devrait reposer au moins sur les trois éléments essentiels suivants :

- 1) une législation claire et complète qui respecte les obligations et les normes internationales et répond aux recommandations antérieures ;
- 2) l'adoption d'une législation par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées
- 3) l'engagement politique de mettre pleinement en œuvre cette législation de bonne foi, avec des garanties procédurales et judiciaires adéquates et des moyens permettant d'évaluer en temps utile tout manquement présumé.

22. La consultation et la discussion avec les parties prenantes peuvent avoir lieu à différentes étapes de la procédure législative, pour autant que la consultation soit significative et efficace. Un processus ouvert et transparent de consultation et de préparation des projets de loi, jusqu'à leur adoption, renforce la confiance dans la législation adoptée et dans les institutions de l'État en général. Les recommandations et les résultats de ces consultations doivent être pris en compte de manière significative par le parlement lors de la rédaction de la législation. L'une des

conditions préalables à un processus inclusif est une volonté politique et une approche constructive de la part de tous les acteurs politiques. Le BIDDH et la Commission de Venise recommandent au corps législatif de rechercher un large consensus et un engagement constructif de toutes les forces politiques représentées au parlement, dans la mesure du possible.

23. Dans le prolongement de son initiative d'engager une réforme électorale, la CEC a déclaré son intention de mener de vastes consultations pour introduire les changements : le 3 février 2022, au cours du premier d'une série d'événements publics et en coopération avec l'ONG Promo LEX, la CEC a présenté un concept d'amendement du code et de la législation connexe. Le processus de présentation et de discussion des changements législatifs proposés a été décrit par la CEC, plusieurs partis politiques et les représentants des ONG comme transparent et accessible. La CEC a invité tous les acteurs électoraux, y compris les électeurs, à contribuer au processus d'élaboration de la loi, en soumettant leurs propositions. En mai 2022, la CEC a organisé huit consultations publiques supplémentaires pour présenter et discuter la proposition, avec la participation d'institutions publiques, d'ONG, de représentants de plusieurs partis politiques et de partenaires internationaux (dont le BIDDH). Les partis de l'opposition parlementaire ont eu un engagement limité lors du processus de consultation initial organisé par la CEC.

24. Tout au long du processus de consultation, la CEC a maintenu une plateforme en ligne pour recevoir et analyser les recommandations des différentes parties prenantes. La délégation du BIDDH et de la Commission de Venise a été informée par la CEC que plus de 400 recommandations ont été reçues pendant cette période, certaines d'entre elles ayant été présentées par divers partis politiques. Promo LEX, qui a participé activement au processus, a informé la délégation que beaucoup de ses propositions ont été adoptées.

25. La CEC a formellement approuvé son projet lors d'une session de la CEC le 14 juin 2022. La CEC a informé la délégation que le projet a été voté à l'unanimité. La CEC a également décidé formellement de soumettre le projet de texte au gouvernement et au parlement. Le projet a été soumis au parlement par un groupe de plus de 40 députés, tous membres du Parti de l'action et de la solidarité (PAS) au pouvoir, et le 13 juillet 2022, le projet de code a été enregistré par le parlement en tant que projet de loi 288/2022. Le ministre de la Justice a informé le BIDDH et la délégation de la Commission de Venise que le gouvernement donnerait son avis à un stade ultérieur du processus législatif.

26. Sans engager aucune discussion supplémentaire avec les parties prenantes concernées, et après une journée de discussion en session plénière, le projet de code a été adopté le 28 juillet en première lecture par le vote de la majorité au pouvoir et sans le soutien de l'opposition parlementaire, et avec seulement quelques changements introduits dans le texte de la CEC. Au cours des réunions avec le Comité judiciaire du Parlement, la délégation du BIDDH et de la Commission de Venise a été informée que la première lecture rapide était une étape formelle visant à accélérer le processus législatif, et de l'intention du Parlement d'engager un débat sérieux pour amender le projet de Code pour la deuxième lecture, prévue pour la fin du mois d'octobre, au plus tôt.

27. La CEC et les représentants du parlement ont déclaré à de nombreuses reprises qu'ils souhaitaient que le nouveau code soit promulgué suffisamment tôt avant les prochaines élections nationales, qui sont les élections locales, provisoirement prévues pour la fin octobre 2023. Bien que le processus d'amendement du code électoral mené par la CEC semble avoir été consultatif et inclusif jusqu'à présent, *il* est recommandé au parlement de poursuivre les consultations dans le cadre du processus législatif officiel en recherchant la contribution de toutes les forces politiques représentées au parlement et un large consensus avec elles.

V. Analyse et recommandations

A. Conditions et principes généraux

28. La stabilité de la loi électorale est essentielle pour instaurer la confiance dans les processus électoraux et, en particulier, pour exclure tout soupçon d'ajustement du cadre électoral ou législatif à des fins politiques. A cet égard, le BIDDH et la Commission de Venise se félicitent de l'introduction de l'article 11, qui prévoit que le système électoral et la manière dont les circonscriptions sont établies ne peuvent être modifiés dans l'année précédant une élection nationale. Cette disposition répond à une recommandation antérieure du BIDDH visant à introduire des garanties juridiques contre les changements fréquents des éléments clés de la législation électorale. Cependant, d'autres éléments fondamentaux relatifs à la stabilité de la législation électorale, notamment la composition de l'administration électorale, ne sont pas stipulés².

29. L'article 11(2) introduit une exigence selon laquelle tout projet d'amendement à ce code doit d'abord être soumis à l'avis de la CEC (*NB : la traduction anglaise mentionne à tort « approval » au lieu de « opinion »*). Il s'agit d'une mesure positive, car elle prévoit un processus législatif plus robuste et consultatif qui, dans ce cas, vise à garantir l'examen par une institution qualifiée responsable de la mise en œuvre de la loi, et peut empêcher que des amendements contenant des termes incohérents ou ambigus soient adoptés à la hâte.

30. L'article 8 définit le jour de l'élection comme un seul dimanche mais contient une possibilité de dérogation par décision de la CEC pour organiser les élections sur deux jours (samedi et dimanche) dans certaines circonscriptions ou bureaux de vote. Dans ce cas, la CEC doit exposer des « raisons objectives » dans sa décision, qui doit être prise au moins 25 jours avant le jour du scrutin. Compte tenu de l'expérience récente de l'organisation des procédures de vote pendant une pandémie sanitaire, cette flexibilité est bienvenue car elle permet d'accroître l'accès des électeurs. Cela est conforme aux normes internationales, car les possibilités de vote anticipé (comme l'autorisation de voter également le samedi) peuvent élargir l'universalité du vote. Le paragraphe 11 de l'observation générale 25 du PIDCP précise que « les États doivent prendre des mesures efficaces pour que toutes les personnes ayant le droit de vote puissent exercer ce droit ».

31. Dans le même temps, au cours de la visite de la délégation en Moldova, des représentants de l'opposition parlementaire se sont inquiétés du fait que le fait de ne faire bénéficier que certains bureaux de vote de cette possibilité permettrait à la CEC d'exercer un pouvoir discrétionnaire en faveur d'intérêts politiques particuliers, notamment en ce qui concerne les bureaux de vote à l'étranger. Cela pourrait compromettre l'égalité des chances de voter pour différents groupes d'électeurs. Néanmoins, il convient de préciser que tant que tous les électeurs ont la possibilité de voter, une situation dans laquelle, dans certains endroits seulement, le vote a lieu également le samedi ne constitue pas en soi un préjudice pour les électeurs qui ne peuvent voter que le dimanche, jour de l'élection. En outre, l'exigence selon laquelle la décision de la CEC concernant les deux jours de vote doit être prise suffisamment tôt avant les élections laisse suffisamment de temps pour informer les électeurs de cette mesure. Dans le même temps, afin d'apporter plus de clarté aux électeurs et aux candidats et de permettre un contrôle judiciaire efficace, le projet de code devrait préciser davantage ce à quoi peuvent se rapporter les « raisons objectives ». Il serait utile que le Code énumère les raisons possibles, conformément aux normes

² La déclaration interprétative de la Commission de Venise sur la stabilité de la loi électorale (CDL-AD(2005)043) considère les éléments suivants comme des règles fondamentales : le système électoral proprement dit, c'est-à-dire les règles relatives à la transformation des votes en sièges ; les règles relatives à la composition des commissions électorales ou d'un autre organe qui organise le scrutin ; le tracé des limites des circonscriptions et les règles relatives à la répartition des sièges entre les circonscriptions.

internationales et aux engagements de l'OSCE de disposer d'une base juridique claire pour toutes les modalités de vote. Par exemple, il reste à délibérer si cette mesure s'applique uniquement dans des situations extraordinaires, telles qu'une pandémie sanitaire, ou si la CEC peut également s'appuyer sur elle en cas de nécessité logistique dans certains cas spécifiques - comme un nombre élevé d'électeurs inscrits dans des bureaux de vote à l'étranger.

32. Il convient de noter que le vote sur deux jours introduit une complexité supplémentaire qui doit être prise en compte, notamment en ce qui concerne la sécurisation du matériel électoral sur de plus longues périodes. Compte tenu des considérations liées à l'intégrité du matériel électoral et de son effet sur la confiance du public, il pourrait être avantageux que le Code oblige la CEC à organiser le vote sur deux jours uniquement dans des circonstances exceptionnelles³. Bien que le vote sur deux jours puisse offrir une opportunité supplémentaire de voter, cette approche doit être considérée en relation avec les garanties supplémentaires nécessaires, plus particulièrement en ce qui concerne le stockage sécurisé du matériel électoral sensible pendant les deux jours de vote et les spécificités de la procédure de dépouillement.

33. L'article 13 formalise dans le projet de code électoral l'utilisation du système d'information automatisé de l'État pour les élections (SAISE), un système d'administration électorale électronique déjà mature qui est utilisé dans les élections moldaves depuis 2008 pour la tenue du registre électoral électronique de l'État, la gestion des résultats des élections et d'autres fonctions liées aux élections. En tant que nouvel élément, le paragraphe 1(b) de cet article introduit une fonction de SAISE pour offrir la possibilité d'un vote alternatif (c'est-à-dire une forme de vote électronique). Cette fonction n'est pas davantage développée dans le projet de code, et le reste du texte ne comporte aucune mention, mécanisme ou procédure supplémentaire pour le vote électronique. Indépendamment du processus de rédaction du nouveau code électoral, la CEC a également élaboré, d'ici juin 2022, le concept d'introduction du vote électronique, plus précisément du vote électronique à distance par Internet (vote par Internet)⁴. La CEC a déclaré à diverses occasions, y compris lors de réunions avec le BIDDH et la Commission de Venise, qu'elle avait l'intention d'entamer le processus législatif et d'introduire potentiellement le vote par Internet lors de futures élections seulement après l'adoption du Code par le Parlement. Lors de la visite des délégations en Moldova, les représentants de l'opposition ont exprimé leur inquiétude quant à la possibilité que le parlement introduise une forme de vote électronique dans le projet de texte amendé avant que le Code ne soit adopté.

34. En ce qui concerne l'introduction éventuelle de toute forme de vote électronique et de processus de dépouillement, il convient de rappeler que les normes du Conseil de l'Europe sur le vote électronique invitent les États membres qui souhaitent introduire une forme de vote électronique à le faire de manière « graduelle et progressive » et que la confiance du public est une « condition préalable à l'introduction du vote électronique »⁵. Ces dernières années, le BIDDH et la Commission de Venise n'ont cessé de conseiller aux États qui envisagent d'introduire de nouvelles technologies de vote de le faire en tenant dûment compte de plusieurs états cruciaux du processus, notamment en prévoyant des procédures pertinentes prescrites par la loi, des tests, des essais pilotes, un processus d'acquisition transparent et responsable, la formation des agents électoraux et l'éducation des électeurs, ainsi que des mécanismes

³ À titre de comparaison, voir le nouvel article 54 de la Constitution norvégienne qui permet de reporter ou de prolonger le vote « si un événement extraordinaire s'est produit qui est susceptible d'empêcher une partie importante de l'électorat de voter ». En outre, la disposition exige que « la prolongation ou le report ne peut être adopté que dans la mesure nécessaire pour garantir que l'électorat a la possibilité de voter ».

⁴ Le 27 juin 2022, la CEC a pris la [décision](#) d'approuver le concept de « vote électronique » et a publié le concept.

⁵ Recommandation [CM/Rec\(2017\)5](#) du Comité des ministres aux États membres sur les normes relatives au vote électronique.

complets de dépistage et de protection en matière de cybersécurité et d'audit et de certification des systèmes.

B. Administration électorale

1. Commission électorale centrale

35. Le projet de Code énonce la mission de la Commission électorale centrale (article 18) et son statut (article 19) de manière assez détaillée, y compris les dispositions relatives à son indépendance d'un point de vue organisationnel, fonctionnel, opérationnel et financier. L'article 19 pourrait également inclure des principes tels que l'impartialité ou la neutralité politique de la CEC.

36. Le projet de code modifie de manière significative la composition de la CEC et son mode d'établissement, en passant du modèle actuel d'organe nommé par les partis (représentation proportionnelle basée sur la représentation des partis politiques au Parlement) à un organe dont les membres sont nommés par un plus grand nombre d'organes de l'État (article 20, paragraphe 1, du projet de code), en particulier :

- a) un membre de la CEC nommé par le Président,
- b) deux par le Conseil Supérieur de la Magistrature,
- c) deux par le gouvernement, et
- d) deux par le Parlement, dans le respect de la représentation proportionnelle de la majorité et de l'opposition.

37. Dans son rapport final de 2021, le BIDDH a recommandé de reconsidérer la procédure de désignation de la CEC afin de renforcer son impartialité. Le modèle choisi réduit considérablement le rôle du Parlement dans la formation de l'organe de gestion des élections et tient compte des bonnes pratiques en incluant le pouvoir judiciaire dans le processus de désignation⁶. De manière positive, le projet de code envisage également que tous les membres de la CEC soient employés sur une base permanente (actuellement, ce n'est le cas que pour le président, le vice-président et le secrétaire de la CEC).

38. Dans le même temps, il convient de noter que le principe de la composition politique de la CEC est maintenu, puisque les organes politiques désigneraient tous les membres, sauf deux, nommés par le Conseil supérieur de la magistrature. En outre, si le Président est issu des mêmes options politiques que la majorité gouvernementale, le modèle proposé ne permettra pas de se prémunir contre une éventuelle domination, ou sa perception, sur la CEC par une telle majorité politique. Si le président est élu lors d'une élection distincte et peut donc exercer ses pouvoirs indépendamment de l'équilibre politique au sein du Parlement, ce n'est pas le cas pour le gouvernement. Dans un système parlementaire tel que celui de la Moldova, le gouvernement est issu de la majorité du Parlement ou, du moins, a besoin de la confiance de celle-ci. On peut donc se demander pourquoi le gouvernement, qui dépend de la majorité parlementaire et agit généralement de concert avec elle, devrait nommer les membres de la CEC. On peut se demander si un tel mécanisme de désignation peut répondre au problème sous-jacent du manque d'impartialité et de neutralité politique de la CEC et ouvrir la voie à sa professionnalisation, qui est l'objectif déclaré du législateur.

39. En outre, il n'est pas clair si la « représentation proportionnelle de la majorité et de l'opposition » garantit clairement qu'un candidat est issu des partis d'opposition, quelle que soit leur force au sein du Parlement. Pour éviter toute incertitude concernant le projet de proposition, il serait souhaitable d'indiquer clairement qu'un membre nommé par le Parlement est désigné par le ou les partis au pouvoir et un autre par l'opposition. Comme il peut y avoir

⁶ Code de bonne conduite en matière électorale, Rapport explicatif, paragraphe 75.

des situations dans lesquelles les partis d'opposition ne peuvent pas se mettre d'accord sur un candidat commun, le Code devrait préciser la procédure de désignation, par exemple en spécifiant que le candidat ayant obtenu le plus de voix parmi les députés de l'opposition sera nommé ou une procédure similaire.

40. Si différents modèles de composition de l'organe central d'administration des élections peuvent être envisagés, la composition de l'organe d'administration des élections doit s'efforcer d'éviter une situation dans laquelle une option politique est dominante dans les processus décisionnels de cet organe. Si, d'autre part, la CEC doit être composée de personnes nommées de manière apolitique, un rôle plus important dans le processus de désignation devrait être envisagé pour les organes apolitiques, tels que le pouvoir judiciaire, les universités ou les organisations de la société civile engagées dans les questions électorales. Dans la proposition actuelle, il faudrait envisager de préciser que les deux personnes nommées par le gouvernement ne devraient pas être des personnalités politiques, mais plutôt des experts nommés par des organes spécialisés, par exemple ceux qui s'occupent des minorités nationales, des médias, des questions de genre et des droits de l'homme.

41. Le projet de code réduit le nombre de membres de la CEC de 9 à 7 (article 19(3)) et augmente la durée de leur mandat de 5 à 7 ans, avec la possibilité d'effectuer un maximum de deux mandats (jusqu'à 14 ans). Bien qu'il n'existe pas de normes internationales relatives à la durée du mandat des membres nommés de la plus haute instance électorale, l'extension du mandat à sept ans doit être considérée sous l'angle de l'impartialité et de l'indépendance de l'instance. Il convient de noter que certains détails importants manquent dans le projet de code, notamment des mesures transitoires pour expliquer quand et comment les membres actuellement nommés seront remplacés ou si la commission entière sera remplacée par une nouvelle composition. Il est également conseillé que le processus de transformation de la composition de la CEC soit accompagné d'une disposition légale explicite régissant le remplacement de ses membres, qui devrait de préférence être échelonné (par exemple, avec un seul membre remplacé ou renommé chaque année). Un tel mécanisme pourrait affaiblir la pression politique exercée par toute structure dirigeante actuelle et renforcer la mémoire institutionnelle de la commission.

42. Selon l'article 20(3), la CEC est constituée lorsqu'au moins cinq membres sont nommés, ce qui laisse une possibilité de composition sans aucune représentation de l'opposition. En outre, la CEC peut tenir des réunions délibératives si la « majorité absolue » des membres y assiste (article 31(2)), ce qui, dans le cas où la CEC est constituée de seulement cinq membres, signifie une majorité d'au moins trois membres. La prise de décision peut donc être effectuée par un petit nombre de membres, ce qui peut être préjudiciable à la légitimité institutionnelle de la CEC. Dans ce contexte, il convient de rappeler la recommandation du Code de bonne conduite selon laquelle les commissions électorales doivent prendre leurs décisions à la majorité qualifiée ou par consensus dans la mesure du possible⁷.

43. Selon le projet de code, les autorités doivent mener à bien la procédure de sélection des candidats au poste de membre de la commission, sur la base de la compétence et du professionnalisme, selon leurs propres procédures. Si les membres de l'administration électorale doivent être « compétents » et « professionnels », lorsque ces termes sont utilisés comme conditions de proposition et de sélection, leur signification doit être établie dans la loi aussi clairement que possible. En outre, l'article 22(1)(c) introduit l'exigence d'une « réputation irréprochable » pour toutes les personnes nommées par la CEC. Cette exigence est discutable, car elle peut être utilisée pour des disqualifications arbitraires et devrait être soit supprimée, soit mieux définie. Une alternative pourrait être de demander une expérience dans l'administration ou l'observation électorales.

⁷ Code de bonne conduite en matière électorale, II.3.1.h ; Rapport explicatif, paragraphe 80.

44. Les autorités qui nomment les membres de la CEC sont habilitées, selon l'article 23(2) du projet de code, à révoquer leur(s) personne(s) nommée(s), entre autres, si « une incompétence professionnelle grave et évidente a été constatée », comme indiqué au paragraphe 2(h) et si « des actes incompatibles avec sa fonction ont été commis » (paragraphe 2(i)). Ces motifs de licenciement semblent vagues et pourraient être utilisés pour des licenciements fondés sur des raisons subjectives et inappropriées. Cette disposition va donc à l'encontre de la bonne pratique internationale qui recommande de spécifier clairement et de manière restrictive les motifs de licenciement dans la loi⁸. En outre, alors qu'un tel membre de la CEC serait relevé de ses fonctions par l'autorité de nomination, il n'est pas indiqué clairement quelle autorité établirait et vérifierait l'incompétence professionnelle. Les garanties d'une procédure régulière doivent également être prises en compte, en fournissant aux membres susceptibles d'être licenciés une voie légale claire pour traiter les griefs, détaillée dans la loi. L'accès à un recours judiciaire peut être prévu par d'autres lois. En outre, si elle n'est pas expliquée plus en détail dans la loi, la possibilité de révocation pour de tels motifs n'est pas de nature à garantir la sécurité de l'emploi et, partant, l'indépendance des membres de la CEC. Il est recommandé de préserver l'indépendance des membres de la CEC en définissant des motifs exhaustifs et spécifiques pour leur licenciement ainsi que la procédure pour les vérifier. Les personnes licenciées devraient avoir une possibilité claire et définie juridiquement de faire appel des décisions de leur licenciement.

45. L'article 17(5) prescrit que les autorités électorales doivent chercher à assurer un équilibre entre les sexes dans la composition de l'administration électorale, conformément aux engagements internationaux et aux bonnes pratiques, qui recommandent que la représentation des femmes dans tous les organes de décision de la vie politique et publique soit supérieure à 40 %⁹. Lors des élections précédentes, les femmes étaient représentées de manière égale dans les commissions de niveau inférieur, mais cela n'a pas été le cas pour la composition de la CEC¹⁰ et actuellement, cinq des huit membres nommés de la CEC sont des hommes. Compte tenu de l'intention du législateur de modifier la composition de la CEC et d'y inclure des personnes nommées par de multiples organisations, le projet de code pourrait consacrer un principe pour les agences de nomination consistant à rechercher un équilibre entre les sexes parmi les membres de la CEC, au moment de la nomination des membres.

46. L'article 28 traite de la coopération de la CEC avec d'autres entités. Dans son paragraphe (2), il permet à la CEC de décider d'assumer des responsabilités supplémentaires appartenant à d'autres autorités. Cette formulation semble assez vague, même s'il peut être nécessaire de traiter de temps à autre des demandes inattendues. La répartition des pouvoirs entre la CEC et les conseils des circonscriptions électorales, stipulée à l'article 102(6), n'est pas non plus clairement expliquée. Le BIDDH et la Commission de Venise recommandent de rendre ces dispositions plus précises. Pour éviter toute ambiguïté, il serait souhaitable d'inclure des définitions détaillées des conseils de circonscription électorale de premier et de second niveau dans l'article 1, ainsi que d'autres définitions pertinentes relatives aux organes d'administration des élections.

2. Administration électorale de niveau inférieur

47. Le code propose que l'administration électorale de niveau intermédiaire, qui se situe dans la plupart des cas au niveau du district (conseils électoraux de district, CED), devienne une institution permanente en faisant en sorte que les présidents nommés par la CEC soient

⁸ Code de bonne conduite en matière électorale, II.3.1.f ; Rapport explicatif, paragraphe 77.

⁹ [Recommandation Rec \(2003\)3](#) du Comité des Ministres du CoE sur « la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique ».

¹⁰ En 2021, la CEC était entièrement composée d'hommes ; voir le rapport final du BIDDH sur les élections législatives anticipées du 11 juillet 2021, p.7.

employés sur une base permanente, avec les garanties offertes aux fonctionnaires (loi 158/2008). Ce changement bienvenu devrait avoir un impact positif sur le travail quotidien, comme la tenue du registre des électeurs et la supervision du financement des partis politiques. Cependant, étant donné l'importance des présidents nommés à titre permanent, le projet de code ne prévoit pas comment la CEC procédera à la sélection et à la nomination des présidents des CED, quelles mesures de transparence pour le recrutement seront mises en place, ni de mesures pour garantir l'impartialité de leur travail, pour qu'ils soient libres de toute pression et influence politiques. En outre, le projet de code ne limite pas la période pour laquelle les présidents des CED sont nommés ; il les introduit plutôt comme des postes de carrière. Étant donné que les CED ont des compétences importantes, il est conseillé d'envisager de clarifier les procédures de nomination des présidents de CED et la durée de leur mandat.

48. Les articles 35(5) et 38(12) stipulent que seules les personnes formées et titulaires de certificats du Centre de formation électorale continue de la CEC peuvent être nommées membres de la CED et du PEB. Le Code de bonne conduite recommande que les membres de la commission électorale reçoivent une formation (Ligne directrice II.3.1.g). Compte tenu de la nécessité d'améliorer la performance des PEB et leur connaissance des procédures, notamment en ce qui concerne le décompte des voix, une formation complète et des cours de remise à niveau pourraient être utiles, surtout si l'on dispose d'un centre de formation bien établi sous l'égide de la CEC. Cependant, il faut également considérer que cette condition préalable risque de limiter le réservoir de membres potentiels du PEB préférés en tant que candidats, par exemple, ceux désignés par les partis politiques. Des dispositions supplémentaires devraient être ajoutées pour atténuer ce problème potentiel¹¹. Si la formation est retenue comme condition préalable à la nomination des membres des commissions et des conseils électoraux, il conviendrait d'en assurer la large accessibilité afin de permettre l'égalité des chances dans les nominations.

49. En outre, si le projet est assez détaillé sur la manière dont les bureaux de vote doivent être installés (article 38(2)-(3)), il prévoit que la CEC peut installer des bureaux de vote dans d'autres cas (article 38(16)). Le BIDDH et la Commission de Venise recommandent que la portée de cette disposition soit clarifiée.

3. Élections dans l'unité territoriale autonome de Gagaouzie

50. Le projet de Code ne régleme pas l'administration électorale des élections de l'Unité territoriale autonome de Gagaouzie. Bien qu'une loi distincte régisse les élections des autorités de Gagaouzie, le projet de Code devrait soit détailler les processus électoraux organisés en Gagaouzie et décrire les autorités électorales concernées, soit, au minimum, faire référence à la législation existante relative à l'élection des organes administratifs ainsi que de l'Assemblée populaire de Gagaouzie et à toute autre législation pertinente. Ceci est particulièrement important, étant donné que l'article 246(3) stipule que « la formation et le fonctionnement d'organes électoraux non prévus par le présent Code ne sont pas autorisés. » Le Comité judiciaire a informé le BIDDH et la délégation de la Commission de Venise de leur intention d'examiner cette question lors de la deuxième lecture et d'introduire des amendements au projet.

¹¹ Le Code de bonne conduite note que « les membres des commissions électorales doivent recevoir une formation standard » (II.3.1.g). Ceci s'applique à tous les niveaux de l'administration électorale (paragraphe 84 du Rapport explicatif). « Cette formation doit également être mise à la disposition des membres des commissions nommés par les partis politiques. »

C. Droit de vote

1. Le droit de vote et d'éligibilité

51. L'article 14 prescrit que tous les citoyens ayant atteint l'âge de 18 ans, y compris le jour de l'élection, à l'exception de ceux qui sont privés du droit de vote « par la décision de justice établissant la mesure de protection judiciaire » ont le droit de voter¹². Malgré la nouvelle formulation de l'article 14 autorisant la privation du droit de vote uniquement sur la base d'une décision de justice, les obstacles législatifs à la participation électorale des personnes souffrant de handicaps intellectuels et psychosociaux n'ont pas été entièrement supprimés, comme l'avait précédemment recommandé le BIDDH, y compris, tout récemment, en ce qui concerne les élections législatives anticipées de 2021. Cette disposition semble être conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, fondée sur l'article 3 Protocole 1 de la Convention européenne des droits de l'homme¹³. Cependant, elle est en contradiction avec la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH)¹⁴, qui promeut et protège les droits politiques des personnes handicapées, y compris, par définition, les personnes ayant un handicap intellectuel et psychosocial¹⁵. Le BIDDH et la Commission de Venise recommandent de reconsidérer les restrictions au droit de suffrage fondées sur les handicaps intellectuels et psychosociaux, conformément aux obligations et normes internationales.

2. Listes électorales

52. L'article 60 précise que le registre national des électeurs (SRV) doit être mis à jour en permanence et géré par la CEC. Des données supplémentaires, telles que le sexe, le statut d'électeur, le numéro du bureau de vote attribué, les références aux interdictions de voter et la date de la dernière mise à jour des données personnelles, sont introduites dans la définition juridique du SRV. Si ces ajouts sont les bienvenus, certaines catégories, notamment le « statut d'électeur » et les « références aux interdictions de voter », devraient être clarifiées dans la législation primaire.

53. L'article 61, paragraphe 8, stipule que les électeurs peuvent déclarer un changement de leur adresse de résidence (domicile) jusqu'à 30 jours avant les élections nationales ou un référendum. Cette disposition n'inclut plus les élections locales, où la durée de la condition de résidence est plus longue (au moins trois mois de résidence permanente ou temporaire dans une localité donnée), ce qui constitue une garantie raisonnable pour l'intégrité des élections locales et est conforme aux bonnes pratiques internationales¹⁶.

54. Un processus de finalisation des listes électorales en deux étapes est introduit par les articles 61(9) et 62. Tout d'abord, une liste électorale préliminaire sera mise à la disposition du public 20 jours avant l'élection, et des corrections pourront être demandées jusqu'à 7 jours avant le jour du scrutin (contre un jour auparavant). Les listes électorales définitives sont ensuite imprimées et transmises aux PEB au plus tard deux jours avant le jour du scrutin. Il s'agit d'un changement

¹² En vertu de l'article 308¹¹.2 du code de procédure civile, un tribunal peut priver une personne du droit de vote dans le cadre d'une procédure de tutelle si cette personne ne satisfait pas à un test de compréhension et de capacité cognitive.

¹³ Voir notamment *Strøbye et Rosenlind c. Danemark*, nos 25802/18 et 27338/18, 2 février 2021, paragraphes 112-120, et *Alajos Kiss c. Hongrie*, no. 38832/06, 20 mai 2010.

¹⁴ Selon les articles 12 et 29 de la CDPH, « les États parties reconnaissent que les personnes handicapées jouissent de la capacité juridique sur la base de l'égalité avec les autres dans tous les aspects de la vie » et garantissent leur « droit et possibilité [...] de voter et d'être élues ». Le paragraphe 48 de l'[Observation générale sur l'article 12 de la CDPH](#) stipule que « la capacité de prise de décision d'une personne ne peut justifier l'exclusion des personnes handicapées de l'exercice [...] du droit de vote [et] du droit de se présenter aux élections ».

¹⁵ La République de Moldova a ratifié la CDPH le 21 septembre 2010.

¹⁶ Code de bonne conduite en matière électorale, paragraphe I. 1.1.c.iii.

positif, car il laisse suffisamment de temps pour refléter toutes les mises à jour avant le jour de l'élection, conformément à une recommandation antérieure du BIDDH, appelant à des efforts continus pour accroître l'exactitude des listes électorales¹⁷.

55. Les électeurs qui ont changé de résidence permanente ou temporaire ou qui ne s'y trouvent pas le jour du scrutin peuvent demander aux PEB de leur délivrer une attestation de vote par correspondance (AVC), leur permettant de voter ailleurs dans la même circonscription électorale donnée. Toutefois, afin de réduire au minimum la nécessité de délivrer des AVC et de garantir une approche plus pratique pour les électeurs qui ont déjà changé de domicile et qui devraient se déplacer pour obtenir une AVC, il pourrait être envisagé que la date limite de déclaration d'un nouveau domicile aux fins des élections soit synchronisée avec la date limite pour tous les autres changements, c'est-à-dire sept jours avant les élections.

56. L'article 13(1)(c) du projet de code prévoit que le système SAISE enregistre tous les électeurs qui ont voté le jour de l'élection et intercepte ainsi tout cas de vote multiple. Cette importante garantie de l'intégrité des élections pourrait être développée plus en détail dans le projet de code, en prévoyant expressément que les enregistrements dans la base de données sont vérifiés pour éviter les votes multiples, une pratique qui était déjà utilisée lors des élections précédentes.

57. Le code ne dit pas si les listes électorales sont mises à jour pour le second tour des élections présidentielles et municipales. Il note cependant que les élections répétées en cas d'invalidation des élections (pour toute compétition électorale) sont organisées en utilisant les mêmes listes électorales, ce qui semble impliquer que le second tour est également organisé en utilisant la même liste électorale. Le Code devrait préciser si les listes électorales sont mises à jour entre le premier et le second tour. Si c'est le cas, il devrait préciser quelles mises à jour sont autorisées et quels sont les délais pour ces mises à jour¹⁸.

58. L'article 62, paragraphe 3, contient une disposition permettant à tous les types de parties prenantes aux élections de vérifier les listes d'électeurs (les listes préliminaires sont, selon la loi, affichées pour examen public mais ne contiennent que les noms, prénoms et dates de naissance). Elle prévoit également qu'il est interdit de prendre des photographies ou de faire des copies ou des vidéos des listes électorales. Comme indiqué dans le précédent avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH, les observateurs et les candidats aux élections pourraient être explicitement autorisés à prendre des notes pendant la vérification afin de garantir un accès significatif aux listes électorales¹⁹.

3. Vote à l'étranger

59. Le vote à l'étranger est un sujet sensible en Moldova et dans de nombreux autres États membres de l'OSCE et du Conseil de l'Europe, notamment lorsqu'il existe une diaspora importante. Dans un avis précédent, la Commission de Venise et le BIDDH ont résumé les normes européennes en matière de vote à l'étranger de la manière suivante ²⁰ : Au cours des dernières décennies, la tendance a été que davantage d'États européens autorisent le vote à l'étranger lors des élections nationales²¹. S'il n'existe pas de norme internationale régissant le

¹⁷ [Rapport final](#) du BIDDH sur les élections présidentielles des 1^{er} et 15 novembre 2020, recommandation 11.

¹⁸ Cela pourrait inclure la suppression des personnes décédées et l'ajout des personnes qui ont eu 18 ans entre les deux tours.

¹⁹ Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint urgent sur le projet de loi n° 263 modifiant le Code électoral, le Code des contraventions et le Code des services de médias audiovisuels de la République de Moldova, [CDL-AD\(2020\)027](#), paragraphe 25.

²⁰ Voir Commission de Venise et BIDDH, CDL-AD(2017)016, Bulgarie, avis conjoint sur les amendements au code électoral, para. 68.

²¹ Voir pour une évaluation de la pratique pertinente CoE/Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Listes électorales et électeurs résidant de fait à l'étranger, 28 janvier 2015 (CG/MON/2015(27)8),

droit de vote des citoyens résidant à l'étranger aux élections nationales²², les modifications apportées à ces dispositions existantes devraient néanmoins être soumises aux mêmes exigences de stabilité que les autres dispositions relatives au droit de vote. Dans sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme a accordé aux États une large marge d'appréciation au titre de l'article 3 du protocole n° 1 et a accepté des restrictions au droit de vote des citoyens résidant à l'étranger, en particulier avec des conditions de résidence. Il ressort de cette jurisprudence que le test de l'article 3 du Protocole 1 concernant le vote à l'étranger consiste à déterminer s'il y a eu ou non une restriction arbitraire ou déraisonnable du droit de vote²³. En d'autres termes, si l'État est libre de décider d'autoriser ou non le vote à l'étranger, si le vote à l'étranger est autorisé, les restrictions découlant de questions d'organisation doivent être justifiées. Permettre aux citoyens résidant à l'étranger de voter entraîne des défis organisationnels, qui peuvent justifier certaines restrictions à l'exercice du droit de vote²⁴. Limiter le nombre de bureaux de vote ou restreindre le vote aux ambassades ou aux consulats peut s'avérer nécessaire en raison du coût et des ressources supplémentaires nécessaires à l'organisation d'élections à l'étranger, ainsi que des limitations imposées par les pays d'accueil.

60. Les citoyens moldaves à l'étranger représentent une part considérable de l'électorat actif pour les élections législatives et présidentielles (selon la loi, ils peuvent également voter pour les référendums nationaux)²⁵. Les modifications législatives introduisent des règles supplémentaires pour répondre aux controverses importantes liées à la formation arbitraire de bureaux de vote à l'étranger. L'article 39 prévoit que les bureaux de vote à l'étranger sont organisés au moins 35 jours avant les élections. Outre l'organisation d'un ou plusieurs bureaux de vote dans les missions diplomatiques, dans le cas où il y a au moins 500 électeurs situés à l'étranger, des bureaux de vote peuvent également être organisés en dehors des missions diplomatiques, sous réserve d'un accord avec les autorités compétentes du pays d'accueil. De manière positive, l'article 39, paragraphe 5, détermine également comment le nombre de bureaux de vote dans une localité donnée est établi, à savoir en déterminant d'abord le nombre potentiel d'électeurs, en consultant les registres consulaires, les informations fournies par le ministère des affaires étrangères et de l'intégration européenne, et l'historique des votes dans une localité donnée à l'étranger lors des trois dernières élections.

61. Pour les bureaux de vote dans le pays, l'article 38(2) établit que le nombre d'électeurs ne peut, en règle générale, dépasser 3 000 électeurs inscrits ; cette disposition n'est pas stipulée à l'article 39, qui régit la formation des bureaux de vote à l'étranger. Le projet de code ne précise pas clairement sur quelle base serait déterminé le nombre d'électeurs attribués (ou projetés) dans chaque bureau de vote dans un lieu donné à l'étranger. Par conséquent, il semble qu'il ne sera pas possible pour les parties prenantes aux élections de déterminer le nombre de bureaux de vote qui seront formés à l'étranger avec un certain niveau de certitude et bien avant les élections. Cette information ne sera disponible qu'après que la CEC aura décidé de la formation des bureaux de vote à l'étranger.

p. 15; cf. Commission de Venise, Rapport de synthèse sur les électeurs résidant de fait à l'étranger, [CDL-AD\(2015\)040](#).

²² L'article 3 Protocole 1 de la Convention européenne des droits de l'homme n'oblige pas les États à le permettre ; voir à cet égard Sitaropoulos et Giakoumopoulos c. Grèce [G.C.], 15 mars 2012, requête n° 42202/07, par. 75. Il en va de même du Code de bonne conduite en matière électorale, point I 1.1 c. Voir également le rapport de la Commission de Venise sur le vote hors du pays (CDL-AD(2011)022), III. A.

²³ Voir les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, Hilbe c. Liechtenstein (déc.), 7 septembre 1999, requête n° 31981/96 ; Doyle c. Royaume-Uni (déc.), 6 février 2007, requête n° 30157/06 ; Sitaropoulos et Giakoumopoulos c. Grèce [G.C.], 15 mars 2012, requête n° 42202/07, par. 69 ; Shindler c. Royaume-Uni, 7 mai 2013, requête n° 19840/09, par. 105, 116.

²⁴ Voir Commission de Venise, Rapport sur le vote hors du pays (CDL-AD(2011)022), para. 75.

²⁵ Lors des élections législatives du 11 juillet 2021, 14,3 % de tous les votes exprimés l'ont été dans des bureaux de vote organisés dans les missions diplomatiques à l'étranger.

62. Le projet de code ne précise pas les mécanismes spécifiques de formation et de mise à jour des listes d'électeurs résidant à l'étranger. Selon l'article 39(5), la CEC approuve les règles relatives à l'établissement des bureaux de vote à l'étranger et, en outre, selon l'article 61(6), la CEC élaborera la procédure relative aux listes d'électeurs pour les électeurs à l'étranger. L'absence de règles expresses ne garantit pas la sécurité juridique et pose problème étant donné le nombre généralement élevé de citoyens qui votent depuis l'étranger. Compte tenu de l'importance et de la sensibilité politique du vote à l'étranger, afin d'accroître sa transparence globale, le code pourrait inclure une obligation pour la CEC de maintenir et de mettre à jour périodiquement et de publier les informations pertinentes liées au vote à l'étranger. En outre, les aspects essentiels de l'inscription sur les listes électorales des personnes résidant à l'étranger pourraient être intégrés dans la loi plutôt que d'être laissés aux règlements administratifs²⁶.

4. Localités sur la rive gauche du fleuve Dniestr (Transnistrie)

63. Le projet de code (article 40) conserve les règles de création de bureaux de vote pour les électeurs résidant dans les localités de Transnistrie, comme dans le code actuel, pour voter dans les bureaux de vote organisés sur le territoire de la Moldova sous la juridiction constitutionnelle des autorités publiques centrales, pour voter aux élections parlementaires et présidentielles et aux référendums nationaux. Notamment, à titre d'exception, le texte du projet de code prévoit que les bureaux de vote peuvent être organisés par la CEC plutôt que de lui imposer une obligation explicite de le faire (comme dans le code actuel). Compte tenu des circonstances sensibles du vote des citoyens résidant en Transnistrie, ainsi que des normes internationales protégeant l'universalité du vote pour tous les citoyens, le Code (ou le règlement de la CEC) pourrait préciser dans quelles circonstances les bureaux de vote pour les électeurs résidant en Transnistrie ne seraient pas formés.

D. Présentation et enregistrement des candidats

64. Dans un développement bienvenu qui assure une plus grande pluralité dans le processus électoral et la liberté d'expression et d'association, et conformément aux bonnes pratiques et à une recommandation précédente du BIDDH, le projet de code donne aux électeurs le droit de signer pour soutenir plus d'un candidat (article 65)²⁷.

65. Les dispositions relatives à l'enregistrement des groupes d'initiative et à la collecte des signatures de soutien pourraient être améliorées pour plus de clarté. Il est proposé que les formulaires de collecte de signatures soient délivrés par la CEC, une mesure valable qui contribue à l'uniformité des procédures (article 65, paragraphe 5). Le délai de collecte des signatures est fixé au jour de l'enregistrement, mais le début effectif est subordonné à la fourniture des formulaires par la CEC. La délivrance prolongée de ces formulaires peut limiter indûment le délai de collecte des signatures. Il est recommandé de mentionner que les formulaires de la liste de souscription doivent être émis en même temps que l'enregistrement du groupe d'initiative ou du candidat indépendant.

66. Comme dans le code actuel, l'article 63 prévoit que tous les partis politiques enregistrés et, par extension, les blocs électoraux enregistrés avant les élections peuvent participer aux élections parlementaires et locales sans avoir à collecter de signatures de soutien,

²⁶ Voir le rapport de la Commission de Venise sur le vote à l'étranger, [CDL-AD\(2011\)022](#), para. 34 et 96 ; [Rapport final](#) du BIDDH sur les élections législatives anticipées du 11 juillet 2021, p.10.

²⁷ Le paragraphe 96 des Lignes directrices 2020 du BIDDH et de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques recommande « qu'il devrait être possible de soutenir l'enregistrement de plus d'un parti, et la législation ne devrait pas limiter un citoyen ou un autre individu à signer une liste de soutien pour un seul parti. Toute limitation de ce droit donne lieu à des abus trop faciles et peut conduire à la disqualification de partis qui, de bonne foi, pensaient avoir rempli les conditions de signatures suffisantes. »

indépendamment de leur appartenance au parlement ou aux conseils locaux, respectivement. Cela signifie qu'une fois enregistré, tout parti politique peut participer à toutes les élections futures sans autres conditions pour s'assurer qu'il dispose d'un soutien minimum pour être inscrit sur le bulletin de vote avant les élections. En revanche, la présentation de candidats indépendants (individuels) à toute élection, ainsi que de candidats à la présidence, doit être soutenue par un certain nombre de signatures. Pour garantir l'égalité des chances de participation, on pourrait envisager que tous les partis, blocs et candidats individuels non représentés dans l'organe à élire ou dans un organe supérieur confirment un soutien minimum dans des conditions identiques ou similaires. Cette recommandation doit être considérée conjointement avec la proposition selon laquelle les électeurs peuvent signer pour soutenir plus d'un candidat aux élections.

67. L'article 64 fixe de nouvelles règles et de nouveaux délais pour l'enregistrement des alliances électorales (blocs). Il s'agit d'une mesure bienvenue du point de vue de la sécurité juridique, car elle formalise les règlements précédemment adoptés par la CEC sous forme de règlements administratifs. Toutefois, il convient de garder à l'esprit qu'une formalisation excessive peut constituer un obstacle à la formation d'alliances préélectorales, et que de tels obstacles doivent être évités. Par exemple, exiger que l'accord sur une alliance électorale comprenne des dispositions déjà réglementées par la loi, telles que la procédure de désignation des listes de candidats et la création du groupe d'initiative, semble excessif. Il convient également de préciser que le refus d'enregistrement d'une alliance électorale par la CEC (article 64(6) du projet de code) ne doit pas empêcher les partis politiques qui la composent de désigner des candidats en leur nom (article 64(7) du projet de code).

68. De manière positive, les articles 65 à 67 introduisent plusieurs critères détaillés relatifs à la collecte, la soumission et la vérification des signatures de soutien. L'article 65, paragraphe 12, limite la collecte des signatures aux localités de la circonscription à élire, mais pour les élections présidentielles, il exige également que les signatures soient recueillies dans au moins la moitié des circonscriptions administratives-territoriales afin de garantir un soutien plus large en termes géographiques. Même si le nombre minimum de signatures à recueillir dans chacune de ces circonscriptions est assez bas, cette disposition semble excessivement restrictive, car elle entrave indûment les partis ou les candidats bénéficiant d'un soutien concentré au niveau régional, en particulier ceux qui attirent des partisans dans des régions à forte concentration de minorités ethniques, et devrait être reconsidérée.

69. Le projet de code ne stipule pas les motifs de rejet de l'enregistrement d'un candidat, et ne semble pas non plus prévoir explicitement une possibilité et un délai pour remédier aux lacunes des documents présentés pour l'enregistrement. Cette situation n'est pas entièrement conforme aux normes internationales stipulant que les procédures d'enregistrement des candidats ne doivent pas être conçues de manière à constituer un obstacle déraisonnable à la candidature²⁸. Afin d'établir des bases juridiques solides pour l'enregistrement et le rejet éventuel et de garantir que le cadre juridique crée les conditions nécessaires à l'inclusion de l'enregistrement des candidats pour chaque type d'élection, il est recommandé d'ajouter de telles dispositions dans le code.

70. Les listes de candidats aux élections parlementaires et locales doivent comprendre un minimum de 40 % de candidats de chaque sexe. En outre, les candidats doivent être placés sur les listes selon la formule suivante : un minimum de quatre candidats de chaque sexe pour dix sièges, ce qui donne lieu à un système dit de double quota. De manière positive, ces deux dispositions sont inchangées par rapport au Code actuel et ont permis une augmentation significative du nombre de femmes parlementaires, soit un peu moins de 40 % dans le parlement

²⁸ Voir, par exemple, l'article 17 de l'observation générale 25 relative à l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) de 1996.

actuel. Toute modification des listes de candidats demandée par la liste déposée doit satisfaire à l'obligation de quota (articles 115, paragraphe 4, et 165, paragraphe 4, du projet de code).

71. Il convient de noter qu'indépendamment du système de double quota, le pourcentage de femmes parlementaires et conseillères des petits partis (partis ayant moins de membres élus) peut être considérablement plus faible, ce qui peut entraîner une représentation réduite des femmes pour certains segments de l'électorat, par exemple, des minorités représentées par un parti parlementaire. Dans le pire des cas, si un parti remporte six sièges de conseiller et que les femmes occupent les positions 7 à 10 sur la liste des dix premiers candidats de ce parti, le pourcentage de femmes élues de ce parti serait de zéro. Le BIDDH et la Commission de Venise recommandent d'envisager le renforcement des mesures visant à obtenir une meilleure représentation des femmes au parlement et dans les conseils locaux.

72. L'article 72, ainsi que les articles 115 et 165, détaillent les conditions d'ajustement des listes de candidats. Les partis politiques peuvent inscrire ou remplacer des candidats avant le début de la campagne électorale. Par la suite, les modifications du numéro ordinal, l'exclusion de certains candidats de la liste ou le retrait de listes entières sont autorisés, mais au plus tard dix jours avant les élections (le code actuel autorise le remplacement de candidats jusqu'à 14 jours avant les élections). Cette mesure vise à empêcher les remplacements de dernière minute et la réintroduction de candidats sur la liste après leur retrait²⁹ Cependant, la possibilité existante pour les auteurs de listes de modifier l'ordre sur les listes entre l'enregistrement et jusqu'à dix jours avant les élections a un impact direct sur les candidats qui seront élus, le cas échéant. Cela conduit à une incertitude tant pour les électeurs que pour les candidats et devrait être reconsidéré.

73. En outre, le projet de code semble suggérer que si les auteurs de la liste peuvent demander le retrait de certains candidats, les candidats eux-mêmes ne sont pas autorisés à retirer leur nom de la liste, en violation de leur liberté de retrait, d'autant plus que les auteurs de la liste sont autorisés à modifier l'ordre de la liste au cours de la campagne. Les articles 115(4) et 165(4) garantissent que la CEC refusera toute modification des listes qui s'écarterait du quota de genre prescrit. Toutefois, le projet de code ne précise pas les mesures à prendre au cas où le nombre de candidats sur la liste tomberait en dessous de la limite inférieure autorisée de 51 (pour les élections parlementaires) après le début de la campagne, en raison de retraits ou d'un éventuel décès.

E. Déroutement des campagnes électorales

1. Règles de la campagne

74. Le chapitre VIII du projet de code consacré à la campagne électorale répond à certaines des recommandations précédentes du BIDDH, ce qui constitue un changement positif. En particulier, l'article 70(3) clarifie le moment où la campagne reprend après le premier tour.

75. De manière positive, l'article 70(5) du projet de code introduit une interdiction de planifier et d'organiser le transport des électeurs le jour des élections, dans le but d'empêcher l'incitation des électeurs à voter d'une manière particulière. En outre, l'article 28(2)(d) charge le ministère des infrastructures et du développement régional de s'engager à « prévenir, contrer et détecter les infractions » liées au transport des électeurs. Cela répond à une recommandation prioritaire du BIDDH concernant le transport des électeurs en relation avec l'achat de votes, et c'est un changement bienvenu. Le BIDDH et la Commission de Venise appellent les autorités à poursuivre leurs efforts pour renforcer la confiance dans l'intégrité des élections et décourager les cas d'incitations illégales et d'achat de votes.

²⁹ Voir le [rapport final](#) du BIDDH sur les élections législatives du 30 novembre 2014, recommandation n° 17.

76. Le projet de code supprime la restriction concernant l'utilisation des symboles nationaux et des personnalités historiques de la Moldova. Il supprime également l'interdiction de la participation de citoyens étrangers à la campagne, comme l'avait recommandé le BIDDH. Toutefois, comme dans le code actuel, l'article 70(4) interdit l'utilisation de « symboles d'États étrangers ou d'organisations internationales » dans la campagne. A titre d'exception, l'article autorise l'utilisation de symboles étrangers dans les cas concernant « les engagements pris par la République de Moldova en vertu d'accords internationaux conclus avec l'Union européenne ». Comme indiqué précédemment dans les rapports du BIDDH de 2015 et 2016, l'interdiction de l'utilisation de symboles étrangers peut être une mesure disproportionnée remettant en cause la liberté d'expression. D'autre part, l'utilisation de certains symboles (par exemple, les insignes nazis ou le fait de brandir des drapeaux étrangers pour appeler au séparatisme territorial ou dans un contexte de guerre) peut, dans certains cas, être raisonnablement considérée comme des situations dans lesquelles les symboles sont utilisés pour promouvoir « la guerre d'agression, la haine nationale, raciale ou religieuse » ou « l'incitation à la discrimination, au séparatisme territorial, à la violence publique », interdite par l'article 32.3 de la Constitution. À cet égard, et conformément à la Constitution et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur la liberté d'expression, le projet de code devrait être modifié pour définir plus précisément les situations possibles et les types de symboles qui ne sont pas autorisés dans la campagne.

77. L'article 70(13) interdit aux concurrents électoraux d'organiser des concerts, des concours, d'autres événements ou des manifestations « faisant intervenir des interprètes, du personnel créatif et artistique tant dans le pays qu'à l'étranger », d'afficher des slogans ou d'autres messages, de distribuer du matériel contenant les symboles ou autres identifiants du concurrent électoral, ainsi que de participer à de tels événements à des fins de promotion politique. Si ces restrictions peuvent viser à garantir des conditions de concurrence équitables, elles restreignent également la liberté d'expression et limitent les possibilités de campagne. L'objectif d'accroître l'égalité des conditions de concurrence pourrait également être atteint en réglementant explicitement la comptabilité et la communication des aspects financiers de ces événements, y compris les dons en nature. En effet, de telles restrictions imposent des limites au choix de la communication et sont difficiles à justifier, même au regard de la liste des motifs admissibles de restriction de la liberté de campagne figurant à l'article 70, paragraphe 2, du projet de code, à savoir ceux qui sont nécessaires à une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sécurité publique, à la prévention du désordre et du crime, à la protection de la santé ou de la moralité, etc³⁰. Il est recommandé de reconsidérer les interdictions de divers types d'événements, comme le prévoit l'article 70, paragraphe 13, du projet de code.

78. En vertu de l'article 16(3), la liste des agents publics qui doivent suspendre leur service et leurs fonctions officielles pendant leur candidature est étendue à d'autres hauts fonctionnaires du gouvernement, aux directeurs adjoints des autorités publiques centrales et aux secrétaires des conseils locaux. Ces restrictions visent à éliminer les conflits d'intérêts potentiels et les avantages indus dans le cadre de la campagne, conformément à une recommandation du BIDDH visant à faire respecter la séparation des fonctions officielles et des activités partisans des dignitaires publics.

2. Financement des campagnes électorales et des groupes d'initiative

79. Le chapitre nouvellement formulé sur le financement des groupes d'initiative et des campagnes électorales (chapitre V) contient un nombre important de nouvelles dispositions

³⁰ Voir également Commission de Venise, Avis sur les amendements au Code des services de médias audiovisuels et à certains actes normatifs, y compris l'interdiction des symboles associés à et utilisés dans des actions d'agression militaire (CDL-XXX).

sur le financement des campagnes, ainsi que sur la surveillance et le contrôle du financement des campagnes. Il est positif que ce chapitre (chapitre V) soit séparé dans le projet de code des questions liées au financement des élections. L'article 59 nouvellement introduit contient plusieurs paragraphes détaillant les responsabilités de la CEC dans la vérification de la conformité des participants aux élections et aux référendums avec le cadre réglementaire. Ceci est conforme à la recommandation du BIDDH de 2021 de doter l'organe de contrôle du financement des campagnes électorales de l'autorité et de la capacité juridiques nécessaires.

80. L'article 50 du projet de code offre plusieurs principes directeurs de haut niveau très utiles pour le financement des activités de campagne, notamment la légalité et la proportionnalité des mesures légales prises pour assurer la légalité, l'égalité des chances (y compris en termes de genre et d'accès), la transparence des revenus et des dépenses, l'indépendance vis-à-vis des donateurs et l'intégrité de la campagne électorale. Cependant, pour garantir une campagne libre, certains de ces principes pourraient être davantage élaborés, notamment en ce qui concerne la signification voulue de l'indépendance vis-à-vis des donateurs et de l'intégrité de la campagne électorale.

81. De manière positive, le projet introduit des règles relatives au financement des campagnes électorales ou des groupes d'initiative créés par les partis politiques. À cet égard, l'article 51(10) établit un maximum de 50 pour cent des fonds que les partis politiques peuvent transférer, obtenus du budget de l'État, au fonds électoral et au fonds du groupe d'initiative. Il serait utile d'avoir plus de clarté sur la façon dont cela s'applique à une alliance électorale (bloc).

82. L'article 52 du projet de code établit l'obligation pour le maire ou le président élu de rembourser « les frais engagés par le budget de l'État dans le cadre de l'organisation et du déroulement des élections » si le poste élu est libéré dans un délai inférieur à un an, avec l'exception de le faire sur la base d'une demande motivée. Il s'agit d'une disposition atypique qui semble s'attaquer à la question de la démission du mandat des élus après qu'ils ont dépensé des fonds publics dans la campagne. Cependant, il peut être difficile en pratique de calculer les coûts encourus « dans le cadre de la conduite des élections » par un candidat particulier, et il ne serait pas proportionné d'exiger d'un candidat qu'il rembourse le coût d'une élection entière. Cela peut être particulièrement problématique pour le président ou les maires qui pourraient avoir bénéficié d'un soutien important de la part d'un parti politique pour financer sa campagne, mais qui ne bénéficient plus de ce soutien après les élections. En outre, l'arrêt de la Cour constitutionnelle de 2017 indique que la fonction de président est incompatible avec le fait d'être membre d'un parti politique car le président « assume un engagement juridique envers l'ensemble du peuple de la République de Moldova ». Ainsi, « le président de la République doit prouver son impartialité et sa neutralité politique », ce qui peut encore aggraver la possibilité de restituer des ressources³¹. Elle remet également en cause la liberté de quitter une fonction dans le cas où les circonstances personnelles, professionnelles ou politiques ont changé de telle sorte que certains (dont l'élu), mais pas d'autres, peuvent considérer la démission comme justifiée. Il est recommandé de revoir cette disposition et d'envisager une mesure mieux définie et proportionnée aux conséquences négatives de la démission des élus.

83. De manière positive, l'article 55 nouvellement introduit contient des dispositions décrivant les qualifications et les méthodes d'enregistrement d'un trésorier des candidats aux élections, des participants au référendum ou des groupes d'initiative auprès de la CEC. Cela clarifie pour les partis politiques les exigences qu'ils devront mettre en place en termes de ressources et de responsabilité.

³¹ [Interdiction par l'arrêt de la Cour constitutionnelle](#) imposée au Président de l'Etat d'être membre d'un parti politique.

84. L'article 56(5) du projet de Code laisse une possibilité de faire campagne sans aucune dépense financière, c'est-à-dire sans ouvrir un compte bancaire de campagne. Toutefois, conformément aux exigences de transparence et de responsabilité en matière de financement des campagnes, tous les candidats devraient disposer d'un compte et être tenus d'en rendre compte même s'ils n'encourent aucune dépense, en particulier pour les scrutins nationaux et les référendums républicains. Cette disposition devrait être reconsidérée et éventuellement ne comporter que des exceptions spécifiques et bien définies, telles que la campagne des candidats indépendants ou des groupes d'initiative lors des élections des conseils locaux ou des référendums locaux.

3. Dons lors de la campagne

85. Comme le code actuel, le projet de code fixe des limites aux dons (article 57). En général, la limitation des dons vise à éviter la dépendance des acteurs politiques à l'égard des intérêts des riches et à empêcher l'achat de faveurs politiques par le biais des dons de campagne. Ces objectifs doivent être atteints sans compromettre la capacité des partis politiques à collecter des fonds auprès des citoyens et la liberté des citoyens de faire des dons en tant que forme d'engagement civique et de participation démocratique.

86. Pour les citoyens, la limite des dons est de six salaires mensuels moyens fixés pour l'année en question, sans dépasser 30 pour cent du revenu annuel du citoyen pour l'année civile précédente (article 57(4)(1)(a)). Des considérations similaires s'appliquent à la restriction de 10 % du revenu annuel pour les personnes publiques et les fonctionnaires (article 57(4)(1)(b)). Le respect de cette dernière restriction exige de vérifier le revenu annuel de chaque donateur privé (le code ne précise pas clairement qui doit vérifier le respect de cette règle, c'est-à-dire si le parti politique qui reçoit les dons a cette responsabilité). L'intention du législateur semble être de s'assurer que les dons sont effectués à partir des fonds propres des citoyens plutôt que de l'argent reçu d'une tierce personne pour faire un don, dans le but de contourner les limites de dons. Toutefois, la mise en œuvre de cette disposition pourrait avoir un effet dissuasif sur les citoyens qui souhaitent réellement faire des dons si elle entraîne, par défaut, des contrôles financiers complets de la part des autorités.

87. Il convient de noter que la vérification de tous les donateurs individuels est une entreprise gourmande en ressources qui peut être difficile à mettre en œuvre et trop intrusive. En outre, l'article 57(4)(1)(f) introduit la possibilité pour les citoyens à l'étranger de faire des dons à partir de leurs comptes dans des banques à l'étranger dans les mêmes conditions. Bien que la CEC soit mandatée pour établir d'autres réglementations relatives aux dons (article 57(6)), on ne sait pas comment elle ferait respecter le contrôle selon lequel les moyens provenant de l'étranger proviennent des revenus des citoyens. Comme méthode alternative, comme l'a déjà recommandé le BIDDH, le législateur pourrait envisager d'obliger le donateur à signer une déclaration selon laquelle les dons sont fournis en conformité avec la loi, sous peine de parjure. Pour être efficace, il faut également prévoir un mécanisme permettant de vérifier la véracité des déclarations par rapport aux revenus et aux biens d'au moins plusieurs donateurs. Il est donc conseillé que la loi exige de la CEC qu'elle établisse une méthodologie transparente pour effectuer des contrôles, à la fois en cas de plaintes, et d'*office*, par exemple, des contrôles aléatoires, et en cas de suspicion raisonnable d'actes répréhensibles dans des cas spécifiques.

88. Le projet de code maintient la possibilité de dons par des personnes morales, avec une limite de dons allant jusqu'à 12 salaires mensuels moyens par an (article 57(4)(2)(a)). Alors que les normes internationales ne prescrivent pas si les dons des personnes morales doivent être autorisés, la possibilité de dons par des personnes morales telles que les sociétés, dans la pratique, pose plusieurs défis et permet à de riches intérêts financiers derrière différentes personnes morales de canaliser des fonds considérables dans les campagnes électorales tout en maintenant l'opacité des sources de ces dons. À cet égard, les bonnes pratiques

internationales appellent à limiter ces dons³². La Commission de Venise et le BIDDH recommandent d'introduire des garanties supplémentaires dans le projet de code afin d'empêcher la canalisation de dons provenant des mêmes bénéficiaires effectifs et éventuellement de fonds illicites dans les campagnes politiques.

4. Exigences en matière de rapports sur le financement des campagnes

89. Le projet de code prévoit l'établissement de rapports réguliers sur le financement des groupes d'initiative et des campagnes électorales, y compris des informations sur leurs recettes et dépenses cumulées (y compris le nom et le prénom du donateur, le numéro d'identification personnel, le lieu de résidence, le jour, le mois et l'année de naissance, le lieu de travail, le poste occupé (profession/type d'activité), l'appartenance à un parti, les sources de revenu ou de financement du donateur, le numéro d'identification de l'État et le nom de la personne morale), avec des copies des principaux documents joints, conformément à la procédure approuvée par la CEC (article 58(1) du projet de code). Pour tous les types d'élections et de référendums, ces rapports doivent être soumis à la CEC sur une base hebdomadaire (article 58(3) du projet de code). Le projet de code (article 58(5)) introduit la possibilité de soumettre les documents relatifs au financement de la campagne par voie électronique. Cela est conforme aux lignes directrices 2020 du BIDDH et de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques, qui stipulent que « la numérisation des informations et leur soumission à l'organe de réglementation sous leur forme numérisée, facilement consultable et réutilisable, peuvent faciliter la surveillance et donc réduire au minimum le besoin de procédures sur papier »³³.

90. Si la déclaration des dons importants est considérée comme utile pour les électeurs avant une élection, l'imposition d'obligations de déclaration hebdomadaire aux candidats aux élections peut s'avérer contraignante pour certains candidats aux élections ou aux référendums. En outre, rendre compte des dépenses sur une base hebdomadaire dans le cadre d'une campagne nationale peut s'avérer difficile, étant donné les multiples centres régionaux où des dépenses importantes peuvent être effectuées en parallèle et la réalisation de contrats-cadres avec livraison continue. Un tel rapport risque d'être, au mieux, un exercice pro forma, sans aucun avantage pour le public. Bien qu'il n'existe pas de normes internationales relatives aux rapports financiers avant les élections et à la fréquence à laquelle ils doivent être présentés (et la pratique varie selon les États participants), les bonnes pratiques internationales recommandent que les « exigences en matière de rapports soient telles que les petits partis puissent également les remplir, et qu'elles n'entravent pas la participation de ces partis à la vie politique »³⁴.

91. Des considérations similaires s'appliquent aux rapports finaux, qui doivent être remis trois jours après le jour du scrutin (article 58(3)(b) du projet de code). Une bonne pratique électorale consiste à soumettre les rapports financiers finaux après les élections « en temps utile, mais avec un délai raisonnable permettant aux partis de compiler les données, les factures, les informations sur les remboursements de prêts, etc ». La possibilité de compiler un rapport complet des revenus et dépenses de campagne dans un délai aussi court peut être irréaliste et devrait être étendue.

³² Voir la recommandation 1516(2001) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, selon laquelle « les règles suivantes devraient s'appliquer : (...) des limitations strictes des dons provenant de personnes morales » (8.v.c).

³³ Commission de Venise et BIDDH des [Lignes directrices](#) du BIDDH et de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques (deuxième édition), paragraphe 258.

³⁴ Ibid.

92. Les délais pour les obligations de déclaration du financement des campagnes pourraient être reconsidérés afin de servir au mieux les intérêts de la transparence et de la responsabilité sans imposer des exigences trop lourdes aux candidats aux élections.

5. Couverture de la campagne dans les médias

93. Conformément à une recommandation du BIDDH de 2021, une disposition nouvellement introduite dans l'article 90(2) définit ce qui constitue la couverture de la campagne électorale dans les médias audiovisuels en énumérant et en détaillant davantage les différents types de programmes qui peuvent inclure la couverture de la campagne. Le même paragraphe prévoit que les candidats ou leurs représentants « ne peuvent intervenir directement ou indirectement ou être pris pour cible par des tiers dans des programmes audiovisuels autres que ceux à caractère électoral, expressément énoncés dans les déclarations de politique éditoriale des fournisseurs de services de médias ». Cette disposition semble limiter la discussion des questions politiques liées aux élections aux programmes spécifiquement énumérés, tels qu'ils figurent dans les informations fournies par les médias au Conseil de l'audiovisuel (CAV), qui contrôle le respect de la loi et des règlements par les médias. Si cette disposition vise à garantir que les médias respectent les principes d'équité, d'équilibre et d'impartialité, la loi pourrait également prévoir des exceptions bien définies à cette règle et d'autres mécanismes, comme, par exemple, l'obligation pour le média de signaler lui-même toute couverture des élections en dehors des programmes bien définis et de fournir l'enregistrement au CSA dans les meilleurs délais.

94. Comme dans le code actuel, l'article 90(6) stipule que tous les fournisseurs de services de médias nationaux qui soumettent à l'AVC une déclaration sur la politique éditoriale pour couvrir les élections/référendum sont tenus d'organiser un ou plusieurs débats électoraux, qui seront diffusés. Comme indiqué dans les précédents rapports du BIDDH, le nombre élevé de débats qui en résulte dévalorise ces programmes et conduit les concurrents électoraux à déléguer la participation aux débats aux membres de la base plutôt qu'aux chefs de parti. Il faudrait envisager de trouver un équilibre optimal pour le nombre de débats tout en permettant à certains fournisseurs de services médiatiques de produire d'autres programmes analytiques à la place des débats.

95. L'article 90, paragraphe 6, exige que les débats électoraux soient diffusés aux heures de pointe, comme le prévoit le code des services de médias audiovisuels. L'obligation de diffuser tous les débats aux heures de grande écoute, y compris ceux avec des candidats qui ne bénéficient pas d'un grand soutien, peut entraîner une baisse de l'intérêt des téléspectateurs pour ces programmes. Cela peut être problématique du point de vue de la capacité des électeurs à faire un choix éclairé, car les médias devraient être autorisés à proposer les programmes les plus pertinents dans des créneaux horaires donnés. Une meilleure solution pourrait consister à laisser à la discrétion des médias le choix du moment de la diffusion des débats entre les candidats aux élections qui ne bénéficient pas d'un fort soutien électoral.

96. Le projet de code fait obligation à la CEC d'examiner les plaintes liées à la « diffusion de fausses informations placées par des sujets électoraux dans la presse écrite ou dans l'espace en ligne » (article 97(2)(e)). Le code ne définit pas davantage ce qui constitue une fausse information et ne fait référence à aucun autre texte de loi contenant une définition du même concept ou d'un concept similaire. Dans le même ordre d'idées, le Code des services de médias audiovisuels (modifié en juin 2022) définit la désinformation comme « la diffusion intentionnelle de fausses informations destinées à nuire à un individu, un groupe social, une organisation ou la sécurité de l'État »³⁵. Cependant, il n'est pas clair si cette définition s'appliquerait au projet de code électoral.

³⁵ [Loi portant modification du code des services de médias audiovisuels.](#)

97. Il convient de noter que la réglementation de la désinformation (ou des fausses informations) est un sujet en pleine évolution, qui n'est pas abordé dans les normes internationales et autres instruments disponibles. Cependant, toute restriction à la liberté d'expression et de diffusion de l'information soulève des questions au regard de l'article 10 de la CEDH. Dans un récent avis conjoint³⁶, la Commission de Venise et le BIDDH ont résumé les normes juridiques européennes et les intérêts concurrents concernant la réglementation des fausses informations : « Les restrictions doivent être prévues par la loi, avoir un but légitime et être nécessaires et proportionnées. Comme le souligne la jurisprudence de longue date de la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 10 de la CEDH ne laisse guère de place aux restrictions du discours politique³⁷. Les hommes politiques doivent accepter que leurs déclarations et leurs actions fassent l'objet d'un examen public plus attentif, tant en ce qui concerne leur fonction que leur vie privée³⁸. C'est pourquoi la Cour européenne des droits de l'homme a estimé, dans plusieurs affaires, que l'application de la législation visant à prévenir la diffusion de fausses informations dans le contexte électoral constituait une ingérence disproportionnée dans la liberté d'expression au regard de l'article 10 de la CEDH³⁹. Si la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu l'importance de la lutte contre la diffusion de fausses informations dans le contexte électoral, elle a, dans le même temps, souligné l'importance particulière de la libre circulation des informations et des opinions pendant la période électorale⁴⁰. Le contexte électoral brouille donc dans une certaine mesure la distinction bien établie⁴¹ entre les déclarations de faits, qui peuvent être déterminées par un tribunal, et les jugements de valeur, qui ne sont pas susceptibles d'être prouvés bien qu'ils doivent être soutenus par une certaine base factuelle. En ce qui concerne les opinions et les informations relatives aux élections, qui sont diffusées pendant la campagne électorale, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que ces déclarations devaient être considérées comme faisant partie d'un débat sur des questions d'intérêt public, sauf preuve du contraire. ⁴² »

98. Même si la désinformation en ligne, en particulier sur les réseaux sociaux, est un problème considérable, on peut se demander si la CEC aurait la capacité et l'expertise nécessaires pour évaluer si, par exemple, une déclaration politique dans la presse écrite, ou un post en ligne, relève de la catégorie des fausses informations qui doivent être restreintes par la loi, même s'il existe une définition disponible, ou si elle doit rester protégée par la liberté d'expression. Toutefois, il convient de noter que, selon le principe 2 des Principes du Conseil de l'Europe et de la Commission de Venise pour une utilisation des technologies numériques dans les processus électoraux respectueuse des droits fondamentaux, « [d]urant les campagnes électorales, un organe de gestion électorale (OGE) ou un organe judiciaire impartial et compétent devrait être habilité à exiger des entreprises privées qu'elles retirent d'Internet des contenus tiers clairement définis, sur la base des lois électorales et conformément aux normes internationales »⁴³. Le BIDDH et la Commission de Venise recommandent qu'une définition

³⁶ Voir Commission de Venise et BIDDH, CDL-AD(2021)025, Arménie, Avis conjoint sur les amendements au Code électoral et à la législation connexe, para. 74.

³⁷ Voir par exemple Kość c. Pologne, 1er juin 2017, requête no 34598/12, par. 35, Bédar c. Suisse [GC], 29 mars 2016, requête no 56925/08, par. 49, Sürek c. Turquie [GC], 8 juillet 1999, requête no 26682/95, par. 61 et Castells c. Espagne, 23 avril 1992, requête no 1798/85, par. 42.

³⁸ Voir par exemple Couderc et Hachette Filipacchi Associés c. France [GC], no. 40454/07, para. 119-120.

³⁹ Voir Kwiecień c. Pologne, no. 51744/99 ; Kita c. Pologne, no. 57659/00 ; Brzeziński c. Pologne, no. 47542/07.

⁴⁰ Brzeziński c. Pologne, no. 47542/07, par. 55.

⁴¹ Voir par exemple Lingens c. Autriche, no 9815/82, par. 46 ; Pedersen et Baadsgaard c. Danemark [GC], no. 49017/99, par. 76 ; Lindon, Otchakovsky-Laurens et July c. France [GC], n° 21279/02 et 36448/02, para. 55.

⁴² Voir Kwiecień c. Pologne, no. 51744/99, par. 51.

⁴³ Commission de Venise, Principes pour une utilisation des technologies numériques dans les processus électoraux conforme aux droits fondamentaux, [CDL-AD\(2020\)037](#).

des fausses informations soit fournie, ainsi que des instruments sur la manière dont les fausses informations doivent être traitées, et que la capacité de la CEC (ou d'un autre organe) soit renforcée pour traiter les plaintes y afférentes. Le législateur devrait s'assurer que le seuil fixé dans la loi pour restreindre la diffusion d'informations dans le contexte électoral ne soit pas fixé si bas qu'il limite indûment le débat politique.

F. Recours

99. De manière positive, le projet de code fournit plus de détails sur les procédures de recours que le code actuel. Les différents types de plaintes sont associés aux organes vers lesquels ces plaintes peuvent être dirigées. Cela répond en partie aux préoccupations concernant la clarté des voies de résolution rapide des plaintes liées aux élections par l'administration électorale et les tribunaux, soulevées précédemment dans les rapports du BIDDH. L'article 99 du projet de code décrit la manière dont les conflits potentiels de juridictions pourraient être résolus, en donnant la priorité au règlement judiciaire des litiges. Il s'agit d'un pas dans la bonne direction, mais il convient de rappeler que, selon le Code de bonne conduite en matière électorale, « ni les appelants ni les autorités ne devraient pouvoir choisir l'instance de recours »⁴⁴. Si ces dispositions apportent une plus grande clarté au règlement des litiges électoraux, il est important de noter que certains éléments de ce règlement sont également régis par la législation administrative, civile et pénale. Le BIDDH et la Commission de Venise réaffirment que le cadre législatif pour la résolution des litiges électoraux doit être cohérent et homogène. Lorsque des modifications sont apportées à la législation électorale, les dispositions respectives des autres actes juridiques doivent être harmonisées avec celle-ci.

100. Une autre exigence fondamentale pour un système de plaintes et de recours électoraux, découlant à la fois de l'article 3 du Protocole n° 1 de la CEDH et du Code de bonne conduite en matière électorale, est qu'il assure un *examen effectif* dur recours électoral⁴⁵. Dans une décision de 2020 relative à la radiation d'un parti politique lors des élections de 2014 en Moldova, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que « les procédures de la commission électorale et des tribunaux nationaux n'offraient pas à la partie requérante des garanties suffisantes contre l'arbitraire, et que les décisions des autorités nationales manquaient de motivation et étaient donc arbitraires »⁴⁶. Les changements positifs apportés au système de plaintes et d'appels dans la loi ne signifieraient rien si les tribunaux ne font aucun effort pour examiner les preuves apportées par les appelants et s'ils n'agissent pas avec suffisamment d'indépendance et d'impartialité. La professionnalisation de la CEC lui permettrait de surveiller en permanence la campagne électorale et de fournir de meilleures preuves dans les futures plaintes électorales. Enfin, les rapporteurs ont été informés que les nouveaux délais et les appels sur les décisions de la CEC allant directement à la Cour d'appel de Chişinău (article 91(5)) plutôt que par les tribunaux de première instance, permettraient un meilleur raisonnement et une meilleure évaluation des preuves dans les tribunaux. Le BIDDH et la Commission de Venise saluent ces évolutions, même si leur efficacité reste à voir et devrait être évaluée après les premières élections sous la nouvelle loi.

101. L'article 94(1) énumère les personnes autorisées à présenter des recours électoraux. Outre les électeurs et les candidats, les modifications étendent le droit de recours aux groupes d'initiative, aux candidats désignés, aux participants à un référendum et aux partis politiques

⁴⁴ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), II.3.3.c.

⁴⁵ Pour plus de détails sur cette exigence, voir Eirik Holmøyvik, « The Right to an Effective (and Judicial) Examination of Election Complaints », in : *European Yearbook of Human Rights 2021*, Philip Czech, Lisa Heschl, Karin Lukas, Manfred Nowak, Gerd Oberleitner, eds, *European Yearbook on Human Rights 2021*, Intersentia : Cambridge 2021, pp. 541-567.

⁴⁶ CourEDH, [Parti politique "Patria" et autres c. République de Moldova](#), n° 5113/15 et 14 autres, 4 août 2020, para. 38.

enregistrés (autorisés à participer aux élections). Cependant, il n'est pas fait mention des organes de l'administration électorale, des membres de ces organes ou des observateurs électoraux nationaux. Étant donné que les actions de l'administration électorale à tous les niveaux peuvent faire l'objet de recours et que le projet de code contient des dispositions sur la responsabilité personnelle des membres de l'administration électorale (par exemple, à l'article 102), il est recommandé de prévoir explicitement le droit de recours pour ces personnes également, afin d'éviter les situations où leurs recours peuvent être déclarés irrecevables et d'assurer un recours effectif.

102. Alors que le BIDDH avait précédemment évalué les délais pour les plaintes électorales comme étant conformes aux bonnes pratiques électorales, le projet de code (article 100) les raccourcit encore, passant de cinq à trois jours pour examiner les plaintes (les délais de soumission restent les mêmes). Les délais accélérés sont généralement encouragés pour la résolution des litiges électoraux ; cependant, il faut garder à l'esprit que la raison pour laquelle des délais courts sont fixés est de fournir un recours juridique rapide et efficace étant donné la nature des processus électoraux. Une résolution accélérée ne doit pas compromettre la qualité de l'examen des plaintes et des appels. La note d'information accompagnant le projet de code mentionne l'uniformité des délais, y compris pour l'examen des plaintes. À cet égard, il convient de noter que les différents types de litiges soulevés au cours d'un processus électoral peuvent nécessiter des délais différents pour leur résolution. Si le délai général de trois jours est conforme aux bonnes pratiques, il serait souhaitable que la législation prévoit un délai supplémentaire lorsqu'il est nécessaire de mener une enquête et un examen des faits plus approfondis.

103. Selon l'article 95(1), le calcul des délais de recours est lié au jour où l'action a été commise, plutôt qu'au jour où un demandeur a eu connaissance de l'action commise, dans tous les cas où le demandeur peut démontrer qu'il n'est pas raisonnable de s'attendre à connaître l'action lorsqu'elle a été commise. Puisque l'article 96 établit la responsabilité d'un demandeur pour la soumission d'une demande en temps voulu, le BIDDH et la Commission de Venise recommandent de lier le calcul des délais au moment où l'action en question a été connue ou aurait dû être connue du demandeur.

104. L'article 93 énumère à nouveau les conditions de recevabilité des recours. Si le fait de prévoir tous les motifs possibles d'irrecevabilité contribue à la définition d'une procédure régulière, le fait de permettre le rejet des recours « dans d'autres cas prévus par le présent chapitre » est trop large et peut donner lieu à une interprétation souple, ce qui est contraire aux bonnes pratiques internationales qui privilégient l'examen des griefs de fond plutôt que d'opter pour une approche trop formaliste. Cette option devrait être reconsidérée.

105. L'article 96(1) stipule que chaque opposant doit établir les faits sur lesquels sont fondées ses revendications et est responsable de la véracité et de la qualité des preuves présentées. Le projet de code fait ainsi peser la charge de la preuve sur les électeurs et les candidats aux élections, y compris dans les litiges avec l'administration électorale. Il convient de rappeler que les relations juridiques dans le cadre de la période électorale sont de nature publique et, à quelques exceptions près, sont régies par le droit public. Faire peser la charge de la preuve sur les électeurs et les candidats aux élections dans leurs litiges avec les organismes publics peut laisser les premiers sans possibilité d'étayer leurs recours lorsque les preuves sont en possession des organismes publics. Le BIDDH et la Commission de Venise recommandent de revoir cette disposition afin que l'administration électorale et les autres organes administratifs soient tenus de justifier la légalité de leurs décisions.

106. L'article 102(2)(e) définit la possibilité d'annuler l'enregistrement, l'accréditation et la confirmation des sujets électoraux comme dans le Code actuel. Le BIDDH et la Commission de Venise réitèrent leur point de vue précédemment exprimé concernant la radiation des candidats aux élections en tant que sanction appliquée par l'administration électorale, à savoir qu'une

ingérence aussi grave dans les droits de suffrage que la radiation devrait être une mesure de dernier recours, appliquée uniquement pour les violations les plus graves, et soumise à un contrôle judiciaire efficace, conformément aux normes internationales et aux bonnes pratiques⁴⁷. Dans une décision de 2020 relative à la radiation d'un parti politique lors des élections parlementaires de 2014 en Moldova, la Cour européenne des droits de l'homme a constaté que les pouvoirs de radiation étaient utilisés de manière abusive et qu'il n'y avait pas de contrôle judiciaire effectif⁴⁸. Le BIDDH et la Commission de Venise recommandent donc d'encoder que tout recours contre une telle décision la suspend automatiquement afin de correspondre à un contrôle judiciaire effectif. Alors que des pas dans la bonne direction ont été faits, ils recommandent de revoir la liste des motifs de radiation afin de s'assurer que cette mesure n'est appliquée qu'en dernier recours contre les actes les plus graves auxquels il ne peut être remédié par aucun autre moyen, conformément au principe de proportionnalité. La pratique électorale internationale recommande également que tout cas de radiation se fasse de manière transparente, sur la base de critères prédéterminés, et « en gardant à l'esprit le principe de l'égalité de traitement de tous les partis politiques, ainsi que le principe du pluralisme ».

107. L'article 102(2)(f) introduit la possibilité pour la CEC de demander *d'office* l'annulation de l'enregistrement des partis politiques comme sanction principale ou complémentaire. Outre les considérations relatives à la radiation des candidats aux élections, concernant la nécessité d'être prudent avec l'annulation de l'enregistrement des sujets électoraux, une attention particulière doit être portée à l'annulation de l'enregistrement des partis. Selon les normes internationales, la radiation ou la dissolution d'un parti politique est une mesure drastique qui ne doit pas être prise à la légère et ne peut être appliquée que dans des circonstances très limitées et graves, comme dans les cas « où le parti concerné fait usage de violence ou menace la paix civile et l'ordre constitutionnel démocratique du pays »⁴⁹. Le BIDDH et la Commission de Venise recommandent que le projet de code précise les circonstances qui conduiraient à la radiation d'un parti politique.

108. Le projet de code, entre autres dispositions sur la responsabilité, stipule à l'article 102 que si un observateur viole le cadre réglementaire électoral, l'organe électoral qui a accrédité l'observateur a le droit d'annuler l'accréditation. Selon l'article 102, toute action de propagande en faveur ou à l'encontre d'un parti politique, d'une autre organisation sociopolitique ou d'un concurrent électoral, d'un groupe d'initiative, d'un participant au référendum, des options référendaires ou toute tentative d'influencer le choix de l'électeur est qualifiée d'infraction. Cette disposition va trop loin et pourrait être contraire aux principes de la liberté d'expression, à moins qu'elle ne soit censée s'appliquer au comportement des observateurs électoraux pendant leur mission. En effet, les observateurs électoraux nationaux, en tant que citoyens, doivent avoir un statut compatible avec celui d'électeur, et le cadre juridique des élections ne doit pas désavantager les citoyens qui expriment une opinion politique, participent à des événements de campagne, discutent des candidats et de leur programme, etc. À cet égard, il est conseillé de revoir cette disposition afin d'appliquer des sanctions en cas d'abus du statut d'observateur (faire campagne tout en observant, etc.). Il est également recommandé d'appliquer des sanctions graduelles également aux observateurs nationaux et de commencer par un avertissement plutôt que d'opter directement pour le retrait de l'accréditation.

109. L'exigence de preuve pour déclarer des élections nulles et non avenues n'est pas clairement énoncée dans la loi. Pour les élections parlementaires, l'article 128 prescrit que les

⁴⁷ Le paragraphe 7.6 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 invite les Etats participants de l'OSCE à veiller à ce que les candidats puissent « [...] concourir les uns avec les autres sur la base d'un traitement égal devant la loi et par les autorités ». Le Code de bonne conduite, paragraphe I.2.3.a, stipule que « l'égalité des chances doit être garantie aux partis comme aux candidats. »

⁴⁸ Voir Parti politique « Patria » et autres c. République de Moldova, nos 5113/15 et 14 autres, 4 août 2020.

⁴⁹ Paragraphe 11 de la résolution 1308(2002), relative aux restrictions sur les partis politiques dans les États membres du Conseil de l'Europe.

élections sont déclarées nulles et non avenues si les violations du code électoral « ont influencé les résultats du scrutin et l'attribution des sièges ». Le libellé est similaire pour les élections présidentielles, voir l'article 152 (« a influencé les résultats de l'élection »). Cependant, la formulation n'est pas claire quant au niveau de preuve nécessaire pour établir si le résultat de l'élection a été influencé : c'est-à-dire, si les violations ont probablement influencé le résultat de l'élection, si cela doit être établi au-delà du doute raisonnable, ou si une simple possibilité suffit ? En cas de litige électoral pouvant conduire à la déclaration d'élections nulles et non avenues, le niveau de probabilité d'influence du résultat des élections sera la question clé à trancher. Il est important que l'exigence de preuve soit claire et incontestée, que la norme de preuve soit définie dans le Code électoral à cette fin, ou que la loi renvoie cette question aux principes généraux de l'ordre juridique moldave, à d'autres lois ou à la jurisprudence. Le législateur devrait clarifier la norme de preuve à appliquer pour déclarer des élections nulles et non avenues.

G. Bulletins de vote

110. L'article 73 prévoit un certain nombre d'ajouts positifs concernant le modèle standardisé de bulletin de vote et clarifie les procédures de soumission et de remplacement des symboles électoraux. La position des concurrents électoraux sur le bulletin de vote est déterminée par un tirage au sort, effectué quotidiennement, qui ne concerne que les candidats électoraux dont l'inscription a été acceptée ce jour-là. Le BIDDH a précédemment observé que le fait de procéder au tirage au sort sur une base continue plutôt qu'après la date limite d'inscription peut donner un avantage injuste aux partis et candidats plus importants et disposant de plus de ressources, qui s'inscrivent en premier et apparaissent donc plus haut sur le bulletin de vote⁵⁰. Pour éviter tout avantage électoral perçu résultant de l'ordre de présentation des candidatures, le BIDDH et la Commission de Venise recommandent que le tirage au sort soit effectué après la fin du processus d'enregistrement.

111. L'article 73(7) stipule que les bulletins de vote sont imprimés exclusivement en roumain⁵¹. Cela risque de nuire à la participation électorale des minorités nationales en réduisant la possibilité de faire un choix éclairé, notamment dans le cas des référendums, lorsqu'il peut y avoir plusieurs questions. Les normes internationales à cet égard exigent que des mesures positives soient prises pour surmonter des difficultés spécifiques, telles que les barrières linguistiques. Dans les localités où de telles barrières spécifiques existent, des informations et des documents sur le vote facilement accessibles doivent être fournis dans les langues minoritaires⁵². Pour faciliter l'exercice effectif du droit de vote dans les localités où les minorités représentent un certain pourcentage de la population, le BIDDH et la Commission de Venise recommandent de conserver la possibilité de produire les bulletins de vote et les informations pertinentes pour les électeurs à la fois en roumain et dans les langues parlées par les minorités nationales.

112. Selon l'article 74(2), les bulletins de vote doivent être imprimés en quantité correspondant au nombre d'électeurs. A plusieurs reprises, le BIDDH a constaté qu'un certain nombre de bureaux de vote à l'étranger ont dû fermer prématurément, faute de bulletins de vote, empêchant

⁵⁰ [Rapport final du BIDDH sur les élections parlementaires du 24 février 2019](#), recommandation 20.

⁵¹ En vertu de l'article 53(6) du code actuel, les bulletins de vote sont préparés conformément à la loi sur le fonctionnement des langues, qui permettait aux PEB de demander des bulletins de vote imprimés dans les langues utilisées dans leur localité. Cette loi a été déclarée inconstitutionnelle par la Cour constitutionnelle en janvier 2021 et a ensuite été abrogée par le Parlement. L'inconstitutionnalité résultait du caractère préférentiel donné à la langue russe.

⁵² L'observation générale du Comité des droits de l'homme de l'ONU sur l'article 25 du PIDCP recommande que « les informations et le matériel concernant le vote soient disponibles dans les langues minoritaires », paragraphe 12. Ce point de vue a également été constamment soutenu par la Commission de Venise et le BIDDH, voir par exemple CDL-AD(2017)016, Bulgarie, Avis conjoint sur les amendements au Code électoral, para. 54.

ainsi les électeurs éligibles de voter⁵³. Des dispositions spéciales visant à assurer que les bureaux de vote à l'étranger reçoivent un approvisionnement adéquat ou une quantité de réserve de bulletins de vote pourraient être envisagées.

H. Vote, dépouillement et détermination des résultats

113. Les dispositions relatives aux procédures de vote contiennent des amendements bienvenus qui renforcent les principes clés du processus de vote - accessibilité, légalité, transparence et efficacité (article 77, paragraphe 1). En outre, l'interdiction expresse, à l'article 79, paragraphe 3, de prendre des photos ou de divulguer de quelque manière que ce soit la manière dont le bulletin a été marqué contribue au secret du vote.

114. L'article 77, paragraphe 5, du projet de code stipule que les installations désignées par l'administration locale à des fins électorales doivent être conformes aux exigences d'accessibilité pour les personnes handicapées, ce qui est également à noter à la lumière des préoccupations concernant l'accès aux bureaux de vote régulièrement soulevées dans le passé⁵⁴. Il convient de souligner que le respect du principe d'accessibilité des locaux de vote est effectif lorsqu'il est sauvegardé tant par la loi que dans la pratique. Cette disposition exige que les autorités locales fassent de leur mieux pour identifier et adapter les locaux de vote pour un accès indépendant des personnes handicapées suffisamment longtemps avant les élections. Toutefois, pour garantir l'amélioration de la situation, la CEC pourrait être obligée par la loi à suivre de manière proactive et à faire rapport après chaque élection sur l'avancement de l'identification des locaux de vote adaptés.

115. Les documents d'identification des électeurs sont limités aux cartes d'identité de citoyen, aux cartes d'identité provisoires et aux passeports, les cartes d'identité de service ou de marin n'étant plus autorisées. En outre, les dispositions relatives au vote des étudiants ont été clarifiées et s'appliquent tant aux élections législatives et présidentielles qu'au référendum républicain (article 78, paragraphe 4). Ces changements permettent une approche unifiée pour toutes les élections et tous les référendums nationaux, et ce dernier point répond à une recommandation antérieure du BIDDH⁵⁵.

116. De manière positive, un certain nombre de nouvelles dispositions concernant le dépouillement et la tabulation des votes ont contribué à la clarté et à l'application uniforme des procédures. L'article 81(7) stipule que l'ouverture des bulletins de vote et la détermination des suffrages exprimés doivent être effectuées conformément aux instructions de la CEC, ce qui accroît la transparence et l'uniformité. Suite à une recommandation du BIDDH, la procédure d'annulation des bulletins a été simplifiée et ne nécessite plus l'apposition d'un tampon sur tous les bulletins non utilisés⁵⁶.

117. Conformément à l'article 84(1), la CEC est le seul organe autorisé à déclarer les élections invalides si la condition de participation n'a pas été respectée, tant pour la circonscription que pour l'ensemble du pays (les élections invalides dans une circonscription étaient auparavant

⁵³ [Rapport final](#) du BIDDH sur l'élection présidentielle des 30 octobre et 13 novembre 2016, recommandation 5 ; [Rapport final](#) du BIDDH sur l'élection présidentielle des 1er et 15 novembre 2020, p. 24. De même, la Cour constitutionnelle a recommandé de modifier le mécanisme concernant la détermination du nombre de bulletins de vote et leur distribution à l'étranger dans son jugement n° 34 du 13.12.2016.

⁵⁴ [Rapport final](#) du BIDDH sur l'élection présidentielle des 1er et 15 novembre 2020, recommandation 22 ; [Rapport final](#) du BIDDH sur les élections législatives du 24 février 2019, recommandation 31 ; [Rapport final](#) du BIDDH sur l'élection présidentielle des 30 octobre et 13 novembre 2016, recommandation 25.

⁵⁵ [Rapport final](#) du BIDDH sur l'élection présidentielle du 30 octobre et du 13 novembre 2016, recommandation 8 .

⁵⁶ [Rapport final](#) du BIDDH sur les élections parlementaires du 24 février 2019, recommandation 33.

annoncées par les CED). Des dispositions plus détaillées sur le calendrier de remise des protocoles de l'étranger et leur confirmation sont désormais incluses dans l'article 84(1).

118. Les règles d'enregistrement des résultats du dépouillement et de la tabulation sont restées largement inchangées. Les protocoles de résultats établis par les PEB et les CED doivent être signés par tous les membres, respectivement. L'absence de signatures, en principe, n'affectera pas la validité du protocole « sauf si le nombre de signatures est inférieur à la majorité absolue » (articles 83(3) et 84(3)). Toutefois, le projet de code ne précise pas comment les protocoles seront traités si la majorité absolue n'est pas atteinte. Le projet de texte pourrait être modifié afin de réglementer clairement cet élément important.

119. Les précédents rapports du BIDDH ont également noté l'absence de dispositions spécifiques sur le traitement des demandes de recomptage⁵⁷. De manière positive, le Code révisé fournit des détails supplémentaires sur la procédure aux articles 85(3), 95(10) et 100(5), stipulant *entre autres* un délai de trois jours calendaires à la fois pour la soumission et l'examen des demandes de recomptage. La Cour constitutionnelle ordonne le recomptage des voix (dans le cas d'élections ou de référendums nationaux) ou la CEC (dans le cas d'élections ou de référendums locaux), lorsque des irrégularités ont probablement influencé les résultats du vote et la répartition des sièges.

120. En vertu de l'article 87, paragraphe 2, certains matériels électoraux, y compris les bulletins de vote, les listes d'électeurs et les certificats de vote par correspondance, doivent désormais être conservés temporairement dans les inspections territoriales de la police (précédemment les tribunaux locaux) et détruits trois mois après la confirmation des résultats des élections (précédemment six mois). Cette disposition bénéficierait de garanties supplémentaires pour le stockage sécurisé du matériel électoral et de considérations relatives à la protection des données personnelles.

121. Le projet de code reprend la disposition du code actuel pour inclure les exigences de participation aux différentes élections pour qu'elles soient valides, à savoir un tiers de tous les électeurs inscrits pour l'élection présidentielle - premier tour et un quart pour les élections locales⁵⁸. Dans le cas contraire, le scrutin doit être répété (avec les mêmes candidats). Le projet de code précise que la condition de participation ne s'applique pas au vote répété pour les élections parlementaires et locales ; toutefois, ces dispositions sont absentes pour l'élection présidentielle. Cela pourrait conduire à un cycle d'élections ratées et à l'incapacité d'élire les autorités. En outre, le projet de code ne précise pas non plus si une exigence de participation s'applique au second tour des élections présidentielles, bien que l'article 146(6) semble impliquer qu'une telle exigence n'existe pas⁵⁹. Le BIDDH et la Commission de Venise recommandent de revoir les exigences en matière de participation.

⁵⁷ [Rapport final](#) du BIDDH sur les élections législatives anticipées du 11 juillet 2021, p. 8 ; [Rapport final](#) du BIDDH sur l'élection présidentielle des 1^{er} et 15 novembre 2020, recommandation 23.

⁵⁸ Articles 1, 127, 151, 175.

⁵⁹ L'article 146, paragraphe 5, dispose que « Est déclaré élu le candidat qui a obtenu le plus grand nombre de voix au second tour de scrutin. »

I. Dispositions spécifiques aux différents types d'élections

1. Élections parlementaires

122. Les citoyens ayant le droit de vote et ayant atteint l'âge de 18 ans peuvent se présenter comme candidats sur les listes des partis ou des blocs et de manière indépendante. Les candidats indépendants peuvent recueillir des signatures pour soutenir leur candidature individuellement ou par le biais de groupes d'initiative (article 114). La possibilité de former des groupes d'initiative est une disposition nouvelle et bienvenue pour faciliter la participation des candidats indépendants.

123. Selon l'article 122(2), les seuils de représentation parlementaire restent les mêmes : 7 % du total des voix au niveau national pour un bloc électoral, 5 % pour un parti politique et 2 % pour un candidat indépendant. Sur la question du seuil pour les blocs électoraux, le BIDDH et la Commission de Venise ont précédemment noté qu'il n'y a pas de raison automatique de le fixer à une valeur plus élevée⁶⁰. La CEC a informé la délégation de son intention d'abaisser le seuil pour les candidats indépendants à 1 pour cent, ce qui répondrait aux recommandations antérieures des observateurs internationaux. Le texte de l'article 123 du projet de code stipule qu'un candidat indépendant est élu lorsqu'il obtient 1 pour cent des votes valides exprimés, en contradiction avec l'article 122(2). Ce point devrait être clarifié. D'autre part, le Comité judiciaire a informé la délégation du BIDDH et de la Commission de Venise qu'un consensus n'a pas encore été atteint au sein du parlement sur les seuils spécifiques pour les élections parlementaires, malgré le texte approuvé en première lecture et que cette question sera réexaminée. Bien que la question des seuils relève de la compétence politique du législateur, il convient de noter que les bonnes pratiques internationales, en tant que principe, conseillent aux Etats de maintenir les seuils à un niveau bas⁶¹.

2. Élections présidentielles

124. Le projet de code conserve les mêmes conditions d'éligibilité pour un candidat à la présidence - un citoyen de plus de 40 ans, maîtrisant le roumain et résidant dans le pays depuis au moins dix ans. Dans leur avis conjoint de 2016, la Commission de Venise et le BIDDH ont noté que : « l'exigence de 10 ans de résidence, même si elle n'implique pas une résidence actuelle et peut donc permettre à des candidats résidant à l'étranger de se présenter aux élections, constitue une restriction de candidature excessivement restrictive et contraire aux engagements de l'OSCE et aux autres obligations et normes internationales, et devrait être reconsidérée ou réduite »⁶². Reconnaisant que la condition d'âge découle de l'article 78.2 de la Constitution et que sa modification nécessiterait un amendement de la Constitution, cette recommandation est réitérée et reste en place pour les futurs changements législatifs. Une condition d'âge plutôt élevée restreint la participation des jeunes, tout en limitant le nombre de candidats à la présidence. Le législateur devrait être conscient du fait que l'âge en soi n'est pas une qualification pour le poste de président.

⁶⁰ Voir, par exemple, l'avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sur le projet de code électoral de l'Arménie, [CDL-AD\(2016\)019](#), para. 39.

⁶¹ Voir le paragraphe 22.3 de la [Résolution 1705 \(2010\)](#) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui appelle les États membres du Conseil de l'Europe à « envisager de réduire les seuils légaux supérieurs à 3 % ». Voir également, dans des avis récents, l'avis conjoint d'urgence de la Commission de Venise et du BIDDH sur les amendements au code électoral et à la législation connexe en Arménie, [CDL-AD\(2021\)025](#), paragraphes 45-48 ; l'avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sur les amendements à la législation électorale et aux « lois d'harmonisation » connexes en Turquie, [CDL-AD\(2018\)031](#), paragraphes 30-36.

⁶² Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur le projet de loi sur les modifications du code électoral de la République de Moldova, [CDL-AD\(2016\)021](#), paragraphe 10. Sur les restrictions en

125. En outre, l'article 136 impose une nouvelle condition selon laquelle un candidat éligible doit avoir terminé des études supérieures sanctionnées par « une licence ou un diplôme équivalent ». Cette condition ne découle pas de la Constitution. L'article 78.2 de la Constitution permet à « tout citoyen » de se présenter au poste de Président de la République de Moldova à condition de remplir les conditions énumérées dans la disposition. Compte tenu du libellé clair de la Constitution, qui établit un droit de se présenter aux élections pour autant que des conditions spécifiques soient remplies, il semble douteux que l'introduction de restrictions supplémentaires au droit constitutionnel de se présenter aux élections soit conforme au principe de légalité. Une exigence d'éducation est également en contradiction avec les normes internationales⁶³. En outre, le droit d'éligibilité est protégé par l'article 3 du Protocole 1 de la CEDH, et si les États disposent d'une large marge d'appréciation, les restrictions doivent néanmoins avoir un but légitime et ne pas être disproportionnées par rapport au but poursuivi. Il est très difficile de voir quel serait le but légitime d'une exigence d'éducation pour le poste de président. Une limitation fondée sur l'éducation est une restriction déraisonnable qui peut avoir un impact négatif sur les droits électoraux de certains citoyens ou groupes de citoyens et devrait être reconsidérée.

126. En ce qui concerne les exigences en matière de maîtrise de la langue, la Commission de Venise et le BIDDH ont précédemment recommandé de « prévoir que les tests de langue [...] soient raisonnables, objectifs, vérifiables et soumis à un contrôle effectif »⁶⁴. Il semble que pour répondre à cette recommandation, une référence soit ajoutée à l'article 18(1) de la loi sur la citoyenneté de la République de Moldova, qui énonce les critères généraux de maîtrise de la langue. Il s'agit notamment de la capacité à suivre, comprendre, lire, écrire et parler la langue dans des contextes quotidiens et officiels. La manière dont la vérification fondée sur ces critères sera effectuée sur le plan procédural (collecte des certificats de langue ou organisation de tests et, le cas échéant, dans quelles conditions) n'est toutefois pas claire. En tout état de cause, le mécanisme de vérification doit être clairement défini pour garantir une application objective et uniforme afin d'éviter toute disqualification arbitraire. L'article modifié ne répond pas aux préoccupations précédentes, et la recommandation précédente est maintenue.

127. L'article 68, paragraphe 1, point g), dispose qu'un candidat à la présidence doit présenter, entre autres documents, un certificat de santé délivré par un établissement médical. La nature et l'objectif de ce document ne sont pas clairs et, en tout état de cause, il devrait être supprimé car il porte atteinte au droit à la vie privée.

3. Elections locales

128. Les élections locales prévoient un niveau supplémentaire d'administration des élections dans les villes et les villages en tant que CED de premier niveau. Les conseils électoraux au niveau des districts, les municipalités de Chişinău et de Balti et l'unité territoriale autonome de Gagauzia fonctionnent comme des CED de deuxième niveau. L'article 174 introduit un changement notable dans leurs compétences en leur déléguant le pouvoir de certifier les résultats des élections, auparavant détenu par les tribunaux locaux. Étant donné que la composition de ces conseils est déterminée par des acteurs politiques (les CED de premier niveau pourraient être entièrement composés de représentants politiques), leur impartialité et leur objectivité pourraient être remises en question. De plus, les CED pourraient ne pas avoir

matière de résidence, voir également le Code de bonne conduite en matière électorale, paragraphe I. 1.1.c.iii.

⁶³ L'observation générale 25 de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques stipule que « les personnes qui remplissent par ailleurs les conditions requises pour se présenter à une élection ne doivent pas en être exclues par des exigences déraisonnables ou discriminatoires telles que le niveau d'instruction, la résidence ou l'ascendance, ou en raison de leur affiliation politique. »

⁶⁴ Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur le projet de loi sur les modifications du code électoral de la République de Moldova, [CDL-AD\(2016\)021](#), para.11 ; Voir également le [Rapport final](#) du BIDDH sur l'élection présidentielle des 1er et 15 novembre 2020, recommandation 12.

l'expertise suffisante pour décider de la légalité des résultats. Si l'établissement des résultats des élections locales doit rester du ressort des conseils de niveau inférieur, la tâche de vérifier la validité des résultats pourrait être confiée aux tribunaux locaux.

129. De manière positive, les résultats définitifs des circonscriptions ne peuvent être confirmés qu'après le règlement de tous les recours post-électoraux (article 100(8)). Cependant, le processus de règlement des plaintes pourrait être rendu plus clair car il est difficile de comprendre quelle autorité est compétente pour résoudre les contestations des résultats du vote ou des élections. Selon les articles 97-98, les décisions des conseils électoraux locaux peuvent faire l'objet d'un recours auprès des CED de deuxième niveau, de la CEC ou des tribunaux de district dans le cadre de procédures administratives. La proposition de donner la priorité à un organe électoral supérieur (si un recours est déposé auprès de l'administration électorale) ou à un tribunal (si un recours est déposé simultanément auprès d'un organe électoral et d'un tribunal) ne compense pas le conflit potentiel de juridiction et nuit à la certitude des procédures. Une bonne pratique électorale suggère que le processus de résolution des litiges soit simple et clairement réglementé et que ni les requérants ni les autorités ne puissent choisir l'organe de recours⁶⁵.

130. Conformément aux normes internationales, le nombre de signatures de soutien requises pour les candidats indépendants à la mairie est abaissé de 5 à 1 %. Avec des règles mieux élaborées sur la collecte des signatures et la possibilité pour les électeurs de soutenir plusieurs candidats (articles 65-67), ces changements répondent aux recommandations précédentes du BIDDH⁶⁶. L'abaissement de l'âge minimum pour être éligible à la mairie de 25 à 23 ans est également un changement bienvenu. Cependant, l'obligation pour un candidat d'avoir terminé l'enseignement secondaire général pourrait être considérée comme discriminatoire. Le BIDDH et la Commission de Venise recommandent de la supprimer (voir également le paragraphe 126 du présent avis relatif aux élections présidentielles).

131. L'article 156(2) du projet de code prévoit que le nombre de membres des conseils locaux est déterminé par la CEC conformément à ce code et à la loi de 2006 sur l'administration publique locale. Dans le code actuel (article 130(2)), le nombre de conseillers locaux est fixé par la loi. L'intention du projet de code de conférer à la CEC, un organe administratif, le pouvoir de déterminer le nombre de conseillers locaux ne semble pas être conforme à la Constitution, qui prévoit à l'article 112(3) que « [l]a procédure d'élection des conseils locaux et des maires, ainsi que leurs pouvoirs et l'étendue de leurs compétences, sont établis par la loi », ce qui suggère que ce pouvoir appartient au Parlement. On peut également se demander dans quelle mesure l'attribution de ce pouvoir à la CEC est conforme à la Charte européenne de l'autonomie locale⁶⁷.

J. Dispositions spécifiques aux référendums

1. Commentaires généraux sur les référendums

132. Les normes internationales accordent une attention particulière au respect de l'égalité des chances lors des élections et des référendums. Le Code révisé de bonne conduite en matière référendaire note en outre la nature distinctive des référendums en ce sens qu'ils n'entraînent pas nécessairement un clivage selon les partis ; par conséquent, le fait de reproduire simplement

⁶⁵ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, paragraphes II. 3.3.b. et II. 3.3.c.

⁶⁶ [Rapport final](#) du BIDDH sur les élections locales des 14 et 28 juin 2015, recommandation 16.

⁶⁷ [La Charte européenne de l'autonomie locale](#) prévoit « le droit et la capacité des collectivités locales, dans les limites de la loi, de régler et de gérer une partie substantielle des affaires publiques [...] », qui doivent être « exercés par des conseils ou des assemblées composés de membres librement élus au scrutin secret sur la base du suffrage universel, égal et direct ».

les mêmes dispositions en matière d'égalité pour les élections et les référendums peut conduire à une situation insatisfaisante⁶⁸.

133. Le projet de code applique une approche plutôt restrictive à l'égard des acteurs qui participent à une campagne référendaire. La définition des participants au référendum ne va pas au-delà des partis et blocs politiques et, dans le cas d'un référendum révocatoire, du président ou d'un maire. Le droit des groupes d'initiative de mener des campagnes n'est pas prescrit au chapitre VIII. En outre, la participation de groupes civiques ou d'organisations de la société civile en faveur ou contre la proposition n'est en aucune façon réglementée. Le BIDDH et la Commission de Venise recommandent d'accorder le statut de participant à une campagne référendaire à une liste plus exhaustive d'acteurs possibles, y compris les groupes et organisations civiques soutenant ou s'opposant à la question soumise à référendum ou permettant d'une autre manière leur participation à une campagne référendaire.

134. Le principe d'égalité exige également une représentation équilibrée des partisans et des adversaires de la proposition aux différents niveaux des commissions référendaires⁶⁹. La possibilité pour les partisans et les opposants de l'initiative d'observer les opérations liées au référendum doit être accordée à tous les niveaux des commissions référendaires⁷⁰.

135. Le projet de code n'oblige pas la CEC à fournir aux électeurs des informations reflétant différents points de vue sur la question du référendum. Le but d'un référendum étant d'engager directement les citoyens dans « la direction et l'administration des affaires de l'Etat » (article 181(1)), le principe du suffrage libre exige que les électeurs aient accès à des informations fiables et équilibrées qui les aideront à se prononcer sur la question soumise au vote. En raison de l'opinion publique informée, le BIDDH et la Commission de Venise recommandent d'obliger et de confier à la CEC, ou à un autre organe responsable de l'éducation impartiale sur la question du référendum, le devoir de fournir des informations équilibrées et objectives aux électeurs suffisamment longtemps avant le vote. Comme le recommande le Code révisé de bonne conduite en matière référendaire, cela pourrait se faire en mettant à disposition un rapport explicatif ou des documents de campagne équilibrés des partisans et des adversaires de la proposition au moins deux semaines avant le vote⁷¹.

136. En ce qui concerne la campagne référendaire, l'article 202 offre un renvoi général au chapitre VIII, qui traite du déroulement de la campagne électorale. Il serait utile d'ajouter des détails spécifiques aux référendums, en précisant notamment si le principe d'égalité dans la campagne s'applique à chaque participant au référendum individuellement ou cumulativement à ceux qui soutiennent une option « oui » ou « non ». Les règles générales relatives au financement des campagnes électorales s'appliquent aux campagnes référendaires et sont intégrées dans le chapitre V, bien que le chapitre sur les référendums n'y fasse pas explicitement référence.

137. En vertu des articles 184(2) et 216(2), aucun référendum national ou local ne peut être organisé le même jour que des élections législatives, présidentielles ou locales. Il s'agit d'un changement positif qui contribue à ce que les électeurs puissent choisir en connaissance de

⁶⁸ Commission de Venise, Code révisé de bonnes pratiques en matière de référendum, [CDL-AD\(2022\)015](#), Exposé des motifs, paragraphe 5.

⁶⁹ Commission de Venise, Code révisé de bonnes pratiques en matière de référendum, paragraphe II.4.1.e ; voir également l'évaluation de dispositions similaires au chapitre D de l'avis conjoint urgent de la Commission de Venise et du BIDDH sur le projet de loi 3612 sur la démocratie par le référendum en Ukraine, [CDL-AD\(2020\)024](#).

⁷⁰ Commission de Venise, Code révisé de bonnes pratiques en matière de référendum, paragraphe II.4.1.e.

⁷¹ Code révisé de bonnes pratiques en matière de référendum, paragraphe I.3.1.e., Exposé des motifs, 12.

cause⁷². Un autre amendement exige que les questions soumises à un référendum permettent de répondre par « oui » ou « non » (au lieu de « pour » ou « contre »), modalité de vote privilégiée pour les questions binaires⁷³.

138. Outre la majorité simple requise pour l'adoption de la proposition, l'article 208 prévoit un quorum d'approbation lorsque le référendum porte sur les questions de souveraineté et de forme de gouvernement (la moitié des électeurs inscrits, voir l'article 142, paragraphe 1, de la Constitution) et sur la révocation du président ou d'un maire (un nombre égal ou supérieur d'électeurs ayant élu le président/maire, mais pas moins de la moitié des électeurs ayant voté lors du référendum). En outre, un quorum de participation d'un tiers est requis pour qu'un référendum constitutionnel, législatif ou local soit valide (articles 211 et 240). Le Code révisé de bonne conduite en matière référendaire note que l'introduction d'un quorum d'approbation pour les référendums sur des questions d'importance constitutionnelle fondamentale est acceptable mais déconseille un quorum de participation car il encourage les campagnes de désengagement et peut conduire à des référendums ratés, fréquemment observés en Europe⁷⁴. Le BIDDH et la Commission de Venise recommandent de revoir les exigences en matière de quorum pour les référendums.

2. Référendums nationaux

139. L'article 182 distingue quatre types de référendums nationaux - constitutionnel, législatif, sur la révocation du Président et un référendum consultatif. Cela semble signifier que les référendums constitutionnels et législatifs sont contraignants et spécifiquement formulés, tandis que les référendums consultatifs seraient formulés de manière générale ou sur une question de principe - éventuellement de nature constitutionnelle⁷⁵. Cela pourrait toutefois être rendu plus explicite.

140. Un référendum sur la révision constitutionnelle peut être demandé par le Parlement, le gouvernement ou par une initiative populaire. Avant que la question ne soit soumise au vote, la Cour constitutionnelle doit examiner le projet de texte, puis le Parlement doit se prononcer (article 187). Il s'agit d'une garantie importante pour protéger la validité matérielle de la proposition. La Constitution prévoit que l'avis de la Cour est consultatif, mais il faut se demander si le Parlement peut en faire abstraction ou si un vote à la majorité qualifiée du Parlement est nécessaire⁷⁶. Ce point pourrait être clarifié.

⁷² Voir la [résolution 2251 \(2019\)](#) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, par. 4.2 : « afin de permettre aux électeurs de prendre des décisions en toute connaissance de cause lors de leur vote, il ne devrait pas être possible d'organiser des référendums en même temps que d'autres élections ». Cf. Commission de Venise, Code révisé de bonne conduite en matière de référendum, [CDL-AD\(2022\)025](#), III.9.c. Pour certains défis liés à la tenue simultanée d'élections et de référendums, voir également le rapport final du BIDDH sur les élections législatives de 2019.

⁷³ Code révisé de bonne pratique en matière de référendum, paragraphes I.3.1.c. et III.5.a.

⁷⁴ Code révisé de bonnes pratiques en matière de référendum, para. III.7.a et b, Exposé des motifs, para. 62-65 ; Voir aussi Assemblée parlementaire - Mise à jour des lignes directrices pour garantir des référendums équitables dans les Etats membres du Conseil de l'Europe - Rapport, [Doc. 14299](#), para. 75-76, et Rapport de la Commission de Venise sur les référendums en Europe, [CDL-AD \(2005\)034](#), para. 162.

⁷⁵ Cf. Commission de Venise, République de Moldova - Avis sur la proposition du président de la République d'étendre les pouvoirs du président de dissoudre le Parlement, CDL-AD(2017)014, paragraphes 46 et suivants. La Constitution traite des référendums nationaux à plusieurs reprises (articles 75 ; 88(f) ; 89(3) - révocation du Président - ; 142(1) - dispositions concernant la souveraineté, l'indépendance et l'unité de l'État, sa neutralité permanente. Sur les types de référendums, voir le Code révisé de bonnes pratiques en matière de référendums, CDL-AD(2022)015, paragraphes 13-15.

⁷⁶ Par exemple, dans son rapport sur l'amendement constitutionnel, la Commission de Venise a recommandé « qu'une bonne procédure d'amendement comportera normalement [...] une majorité qualifiée au parlement, qui ne devrait pas être trop stricte », [CDL-AD\(2010\)001](#), paragraphe 241.

141. Les dispositions régissant le référendum législatif devraient être développées de manière plus approfondie. Dans le cadre d'un référendum législatif, soit le Parlement, soit un groupe d'initiative citoyenne peut proposer des projets de loi ou leurs dispositions à un vote national. Le projet de loi proposé par une initiative populaire est soumis à l'évaluation et à l'approbation du ministère de la Justice (article 193). Cette responsabilité devrait plutôt être confiée à la CEC ou à une autre autorité impartiale⁷⁷. Il est également conseillé d'informer le public de la position du Parlement sur une proposition législative issue de l'initiative populaire. À cet égard, le Code révisé de bonne conduite en matière référendaire recommande que le Parlement soit autorisé à émettre un avis ou à soumettre une proposition alternative au référendum⁷⁸.

142. Les signatures pour les référendums organisés à la demande d'une section de l'électorat doivent être recueillies pendant une période qui « n'est pas inférieure à 2 mois et supérieure à 3 mois » (article 192(2)). Le BIDDH et la Commission de Venise ne voient pas pourquoi la période de collecte devrait varier au cas par cas. Ils recommandent de clarifier cette disposition en prévoyant une période fixe de collecte des signatures. En ce qui concerne l'initiation du référendum, l'article 191 prévoit un processus lourd impliquant d'abord une assemblée de 300 personnes, puis un groupe d'initiative de 100 personnes. Le BIDDH et la Commission de Venise recommandent de reconsidérer ce point également.

143. Dans le passé, la Commission de Venise et le BIDDH se sont inquiétés du fait que les procédures de révocation du président, notamment en ce qui concerne les motifs de révocation, ne sont formulées avec suffisamment de précision dans aucune loi⁷⁹. Les projets d'amendements n'ont pas abordé cette question. La recommandation de définir des conditions précises pour initier la révocation du Président est donc réitérée.

144. En outre, le délai prolongé proposé de 60 jours pour la tenue d'un référendum de révocation, bien qu'il ne soit pas déraisonnable, semble entrer en conflit avec l'article 89.3 de la Constitution, qui exige qu'un référendum national soit organisé dans les 30 jours suivant l'adoption d'une motion de suspension. La question de l'inclusion du délai supplémentaire doit être soigneusement pesée au regard du principe de légalité. Cette modification devrait être promulguée dans la Constitution avant d'être intégrée dans le Code électoral.

145. En ce qui concerne le référendum consultatif, il peut être demandé par tous les sujets mentionnés ci-dessus et par le Président. Ses effets juridiques, cependant, ne sont pas tout à fait clairs. L'article 181(3) stipule que tous les actes adoptés par un référendum républicain ont le pouvoir légal et sont exécutoires dans tout le pays. Cela pourrait être interprété comme signifiant que les résultats de tous les types de référendums, y compris un référendum consultatif, pourraient donner lieu à des effets juridiquement contraignants. La bonne pratique recommande que les effets des référendums consultatifs ou juridiquement contraignants soient clairement spécifiés dans la Constitution ou par la loi⁸⁰. Le code devrait clarifier les conséquences d'un référendum consultatif, y compris les décisions à prendre après le référendum. De même, pour faciliter le choix éclairé des électeurs, les actions de suivi des référendums contraignants pourraient également être stipulées. En outre, les procédures de convocation d'un référendum à la demande du gouvernement ou du président sont absentes du projet de code et gagneraient à être précisées.

146. De façon positive, le projet de code comprend des dispositions spécifiques exigeant qu'une proposition de référendum soit rédigée de façon neutre, sans ambiguïté, sans réponses

⁷⁷ Code révisé de bonne pratique en matière de référendum, para. II.4.1.b.

⁷⁸ Code révisé de bonnes pratiques en matière de référendum, para. III.6.

⁷⁹ Commission de Venise et BIDDH Avis conjoint sur le projet de loi sur les modifications du code électoral de la République de Moldova, [CDL-AD\(2016\)021](#), paragraphes 20-21.

⁸⁰ Code révisé de bonnes pratiques en matière de référendum, para. III.8.a., Exposé des motifs par. 66-69.

trompeuses ou suggestives (article 182(5)) ; les questions de nature différente et les questions mutuellement exclusives ne sont pas autorisées (article 183(4)), ce qui assure l'unité du contenu⁸¹. Les dispositions relatives à la validité procédurale pourraient être renforcées en chargeant expressément la CEC (ou un tribunal ou un autre organe approprié) d'examiner la clarté des questions soumises à un référendum et de vérifier si l'unité de forme et de contenu est respectée.

147. La disposition exigeant l'invalidation des signatures recueillies dans une circonscription électorale de second degré différente du lieu d'inscription de l'électeur (article 197, paragraphe 7, point d)) ne semble avoir de sens qu'en cas de référendum constitutionnel, ce qui devrait être plus clairement indiqué.

148. La date du référendum républicain doit être fixée au moins 60 jours avant le jour du vote (article 190), ce qui laisse un temps suffisant pour une réflexion conforme aux bonnes pratiques internationales⁸². En revanche, le délai maximal pour l'organisation d'un référendum n'est pas prévu. Si l'on ajoute à cela une période assez longue de six mois pour que le Parlement annonce le vote, cela peut entraîner des retards prolongés, voire rendre la question sans objet. La loi devrait prévoir un délai maximum entre le dépôt des signatures pour un référendum d'initiative populaire et le vote⁸³. Pour les mêmes raisons, le délai dans lequel le Parlement doit adopter une décision sur un référendum devrait être reconsidéré⁸⁴. En outre, il conviendrait d'ajouter des précisions sur la question du Parlement, rejetant une proposition, et sur ce qui se passera s'il ne prend pas de décision.

149. L'article 207 fixe un délai pour que la CEC transmette les résultats du référendum à la Cour constitutionnelle, ce qui manque dans le code actuel. Toutefois, le délai proposé de trois jours diverge de celui des élections présidentielles et parlementaires (24 heures). Ce délai plus long ne semble pas justifié et devrait être harmonisé avec les dispositions pertinentes pour les élections parlementaires et présidentielles.

3. Référendums locaux

150. Le référendum local est défini comme une forme de consultation des communautés locales sur des questions d'intérêt particulier pour leur unité administrative territoriale, comme le prévoit la loi sur l'administration publique locale et comme le régit le chapitre XV du projet de code. A l'exception des référendums de révocation qui conduisent à de nouvelles élections (voir article 239(2)), le projet ne dit pas clairement si les référendums locaux sont consultatifs ou contraignants, ou s'ils concernent des propositions formulées de manière spécifique ou générale. Le BIDDH et la Commission de Venise recommandent de clarifier ces questions).

151. L'article 218 traite des « problèmes qui ne peuvent être soumis au référendum local ». La plupart d'entre eux concernent des questions qui n'appartiennent pas aux compétences des communes. Il serait beaucoup plus simple d'écrire que le référendum local ne peut porter que sur des questions relevant de la compétence des communes, puis d'en exclure certaines le cas échéant. Il pourrait être utile de simplifier cette disposition.

152. A l'instar de ce qui est prévu pour les référendums nationaux, des délais variables sont mis en place pour la collecte des signatures à l'article 221(3). Selon les informations fournies lors des

⁸¹ Code révisé de bonnes pratiques en matière de référendum, para. III.2.

⁸² Code révisé de bonnes pratiques en matière de référendum, para. III.8.a., exposé des motifs, paragraphe 70.

⁸³ Code révisé de bonnes pratiques en matière de référendum, para. III.9.b

⁸⁴ Voir également l'évaluation de dispositions similaires dans l'avis urgent de la Commission de Venise sur le projet de loi sur le référendum et l'initiative populaire en Serbie, [CDL-AD\(2021\)033](#), para. 34.

réunions à Chişinău, cela dépendrait du nombre d'électeurs dans les municipalités. La loi devrait cependant être plus précise pour éviter toute situation ambiguë.

153. Certains aspects de l'organisation d'un référendum révocatoire local ne sont pas clairement réglementés. On peut conclure que la question de la fin du mandat des exécutifs locaux ne sera plus soumise à l'initiative citoyenne. Il s'agit d'une évolution positive, notamment au vu des préoccupations soulevées par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux dans son rapport de 2019⁸⁵.

154. Cependant, les motifs et le mécanisme de révocation anticipée des maires ne répondent pas aux normes appropriées de certitude et de prévisibilité. L'article 217(3) stipule que la révocation du maire peut être engagée « s'il ne respecte pas les intérêts de la communauté locale, s'il n'exerce pas correctement les pouvoirs d'élu local prévus par la loi, [ou] s'il viole les règles morales et éthiques, faits confirmés de la manière prescrite ». La Commission de Venise a précédemment souligné que la pratique de la révocation anticipée n'est acceptable que dans des conditions spécifiques et claires, « assorties de garanties procédurales adéquates et efficaces pour empêcher son utilisation abusive »⁸⁶. Il est recommandé de clarifier le mécanisme de révocation anticipée des maires, en prévoyant des motifs restrictifs dans lesquels elle peut intervenir.

155. Le projet de code redéfinit de manière significative la répartition des rôles dans les procédures de référendum local, en attribuant davantage de responsabilités à la CEC. En particulier, il découle des articles 225(6) et 226(1-2) qu'un conseil local doit convoquer un référendum à l'initiative institutionnelle (1/2 des conseillers ou un maire), tandis que la CEC est un organe de décision concernant un référendum d'initiative populaire. En outre, les compétences en matière d'enregistrement des groupes d'initiative locale et de vérification des listes de soutien, qui relevaient auparavant de l'administration publique locale, sont désormais transférées à la CEC (articles 221(1) et 225(6)). Ces changements sont conformes aux bonnes pratiques.

⁸⁵ Le Congrès a *notamment* souligné que le « manque de précision des motifs permettant d'activer le mécanisme du référendum révocatoire détériore les conditions d'exercice des élus locaux et entraîne un grave dysfonctionnement de la démocratie locale, les maires travaillant sous la menace permanente d'un référendum révocatoire », voir [CG36\(2019\)15final](#), Recommandation 436 (2019) para. 4f.

⁸⁶ Rapport de la Commission de Venise sur la révocation des maires et des élus locaux, [CDL-AD\(2019\)011rev](#), para. 122.