



Strasbourg, le 24 juin 2024

CDL-AD(2024)022

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

REPUBLIQUE DE MOLDOVA

AVIS

SUR

**LA LOI SUR LA MISE EN ŒUVRE PARTIELLE
DU VOTE PAR CORRESPONDANCE**

**Approuvé par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 80^e réunion (Venise, 20 juin 2024) et
adopté par la Commission de Venise
lors de sa 139^e session plénière (Venise, 21-22 juin 2024)**

Sur la base des commentaires de

**M. Richard BARRETT (membre, Irlande)
M. Eirik HOLMØYVIK (membre, Norvège)
Mme Inga MILAŠIŪTĖ (membre suppléant, Lituanie)**

Avis co-financé
par l'Union européenne



Traduction provisoire

www.venice.coe.int

Table des matières

I. Introduction	3
II. Contexte.....	3
III. Analyse	4
A. Aspects procéduraux	4
1. Stabilité du droit électoral.....	4
2. Procédure d'adoption de la loi.....	7
3. Position constitutionnelle de la loi organique.....	7
4. Technique législative : un acte législatif permanent ou transitoire ?	7
B. Aspects de fond.....	8
1. Vote à l'étranger.....	8
2. Le vote par correspondance comme méthode de vote alternative	9
3. Le champ d'application territorial de la législation et sa conformité avec le principe d'égalité	10
4. Autres questions	12
IV. Conclusions.....	14

I. Introduction

1. Par lettre du 3 mai 2024, M. Igor Grosu, Président du Parlement de la République de Moldova, a demandé l'avis de la Commission de Venise sur la loi n° 109 du 26 avril 2024 relative à la mise en œuvre partielle du vote par correspondance ([CDL-REF\(2024\)019](#) ; « la loi »).
2. M. Richard Barrett, M. Eirik Holmøyvik et Mme Inga Milašiuć ont été les rapporteurs de cet avis.
3. Le 28 mai 2024, une délégation de la Commission composée de M. Barrett, M. Holmøyvik et Mme Milašiuć, accompagnée de M. Pierre Garrone et M. Vahe Demirtshyan pour le Secrétariat, a tenu des réunions en ligne avec des membres du Parlement et de la Commission électorale centrale, ainsi qu'avec des représentants de la société civile. La Commission remercie les autorités moldaves et le Bureau du Conseil de l'Europe à Chişinău pour l'excellente organisation de ces réunions.
4. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise de la loi. Cette 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 en ligne du 28 mai 2024. Il a été approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 80^e réunion (Venise, 20 juin 2024) et, après un échange de vues avec M. Vitali Gavrouc, membre de la Commission des droits de l'homme et des relations interethniques du Parlement de la République de Moldova, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 139^e session plénière (Venise, 21-22 juin 2024).

II. Contexte

6. La République de Moldova est l'un des pays dont la proportion de citoyens vivant à l'étranger est la plus élevée (environ un tiers). Selon le ministère des Affaires étrangères et de l'Intégration européenne de la République de Moldova (MFAEI), le nombre de citoyens moldaves vivant à l'étranger se situe entre 1,11 et 1,25 million de personnes, tandis que la population résidente est d'environ 2,5 millions de personnes¹. Les votes des citoyens moldaves vivant à l'étranger ont représenté 14,3 % de l'ensemble des votes exprimés lors des élections législatives de 2021².
7. Les citoyens de la République de Moldova à l'étranger ont le droit de vote. Avant l'adoption de la loi, ce droit ne pouvait être exercé que dans les bureaux de vote à l'étranger (y compris, mais sans s'y limiter, dans les missions diplomatiques et consulaires). Cela restera possible dans les pays où le vote par correspondance sera appliqué.
8. Selon l'article 1(2), la loi vise à « créer le cadre normatif nécessaire à la mise en œuvre partielle du vote par correspondance afin que les citoyens de la République de Moldova puissent exercer leur droit de vote par une méthode alternative, ainsi qu'à la vérification de l'opportunité de la mise en œuvre de cette méthode sur une base permanente ». Alors que le cadre juridique établi par la loi est permanent en raison de l'absence de clause d'extinction, les dispositions finales et transitoires de l'article 35(5)-(7) exigent une évaluation du cadre juridique après la « mise en œuvre partielle du vote par correspondance » dans le but d'apporter des amendements avant que la loi ne soit mise en œuvre pour les élections suivantes. Pris ensemble, ces articles impliquent que la mise en œuvre de la loi pour les prochaines élections et le prochain référendum doit être considérée comme un essai. Il n'est cependant pas clair si l'essai

¹ Voir par exemple [Emigrant Moldova and the Changing Concept of Migration - ERI \(eurasian-research.org\)](#).

² Rapport final de la mission d'observation électorale du BIDDH, République de Moldova, élections législatives anticipées, 11 juillet 2021, p. 30.

concernera uniquement les élections présidentielles et le référendum d'octobre 2024 ou également les prochaines élections parlementaires qui se tiendront au plus tard le 11 juillet 2025. L'adoption précipitée d'une législation révisée entre les élections présidentielles d'octobre 2024 et les élections législatives de 2025 devrait être évitée.

9. Selon l'article 8 de la loi, le vote par correspondance ne sera pas possible dans tous les pays. En outre, une disposition finale et transitoire (article 35) prévoit, au moins pour les élections et le référendum de 2024, que le vote par correspondance ne sera possible que dans six pays (Etats-Unis, Canada, Norvège, Suède, Finlande et Islande). Le champ d'application de ces dispositions sera examiné plus loin. Même s'il est difficile de trouver des données exactes sur le nombre de citoyens moldaves dans chaque pays, les communautés des six pays mentionnés représentent clairement moins de 10 % de la diaspora moldave.

10. Les prochaines élections présidentielles en République de Moldova auront lieu le 20 octobre 2024 en même temps qu'un référendum sur l'adhésion à l'Union européenne³. Les élections législatives devraient suivre au plus tard le 11 juillet 2025.

III. Analyse

A. Aspects procéduraux

1. Stabilité du droit électoral

11. La loi doit être appliquée aux élections présidentielles et au référendum du 20 octobre 2024. Cela signifie que les modifications de la procédure de vote ont été adoptées moins de cinq mois avant l'élection et après que la date de l'élection a été annoncée et approuvée par le Parlement.

12. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise⁴ recommande que les éléments fondamentaux du droit électoral, en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions, ne soient pas susceptibles d'être modifiés moins d'un an avant une élection, ou qu'ils soient inscrits dans la Constitution ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire. En référence à cette recommandation, la note explicative du Code met en garde contre le fait que, lors de l'adoption d'amendements, « il convient d'éviter, non seulement les manipulations en faveur du parti au pouvoir, mais aussi les apparences mêmes de manipulations [...] Même en l'absence de volonté de manipulation, celle-ci apparaîtra alors comme liée à des intérêts partisans conjoncturels »⁵.

13. Le principe de stabilité doit être considéré à la lumière du principe plus large de sécurité juridique et vise à empêcher les modifications tardives susceptibles de saper la confiance dans les élections démocratiques⁶.

14. Bien qu'il n'existe pas de norme européenne régissant le droit de vote des citoyens résidant à l'étranger lors des élections nationales (l'article 3 du protocole n° 1 de la Convention européenne des droits de l'homme n'oblige pas les Etats à l'autoriser), les modifications apportées à ces dispositions existantes devraient néanmoins être soumises aux mêmes

³ <https://www.reuters.com/world/europe/moldovan-parliament-votes-hold-referendum-eu-membership-oct-20-2024-05-16/>

⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, II.2.b. Voir aussi [CDL-AD\(2005\)043](#), Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral, et (mutatis mutandis) CourEDH, 8 juillet 2008, *Parti travailliste géorgien c. Géorgie*, n° 9103/04, § 88.

⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, §§ 64-65.

⁶ Voir [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste de contrôle de l'Etat de droit, II.B.4.

exigences de stabilité que les autres dispositions relatives au droit de vote, qui est également un aspect fondamental du droit électoral.⁷

15. Les éléments essentiels du processus de vote sont également fondamentaux et ne devraient en principe pas être modifiés moins d'un an avant une élection⁸. Le fait d'autoriser le vote par correspondance comme méthode alternative de vote peut, dans certaines circonstances, être considéré comme une modification des éléments essentiels du processus électoral puisqu'il ouvre l'élection à un nouvel électorat. Cependant, pour que ce soit le cas, la modification doit avoir un impact potentiel significatif sur le résultat de l'élection. En l'espèce, l'introduction du vote par correspondance est assez limitée et constitue un essai ayant un effet limité sur le résultat de l'élection.

16. Il convient toutefois de tenir compte du *contexte général*. Les élections ne se déroulent pas dans le vide, mais dans le contexte d'un système électoral spécifique et d'un système de partis donné. Le contexte moldave de changements fréquents du système électoral et de leur manque de transparence doit être pris en considération lors de l'innovation. Les changements fréquents peuvent affecter la confiance des électeurs dans le processus électoral. Les Etats doivent veiller à éviter non seulement les manipulations à l'avantage du parti au pouvoir, mais aussi la simple apparence de manipulation. Le système moldave a été modifié en 2010, deux fois en 2013, 2014 et 2017, 2020 et 2022. La brièveté du délai augmente également le niveau de risque.

17. Le rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur les élections législatives moldaves de 2019 indique (paragraphe 31) : « Un nombre considérable d'interlocuteurs de la délégation de l'Assemblée a exprimé sa critique concernant les critères d'établissement des bureaux de vote dans les pays étrangers ». Dans sa déclaration du 31 janvier 2019, la délégation préélectorale a souligné que « l'Assemblée parlementaire, dans ses précédents rapports d'observation, s'est inquiétée du manque de transparence des critères permettant de déterminer le nombre de bureaux de vote à l'étranger. Pour de nombreuses parties prenantes, ces critères devraient garantir le droit des électeurs à participer effectivement aux élections ». Pour sa part, le rapport électoral de l'OSCE/BIDDH sur les élections parlementaires moldaves de 2019 a noté : « Le contexte de cette élection est qu'il y avait une désaffection à l'égard des institutions publiques et des allégations de pression sur les employés publics, des indications d'achat de votes et d'utilisation abusive des ressources de l'Etat. Plusieurs interlocuteurs de la mission d'observation des élections du BIDDH se sont inquiétés du fait que le nombre de bureaux de vote dans certains pays était déraisonnablement bas et ne correspondait pas au nombre d'électeurs qui y résidaient. Le manque de transparence dans le processus de prise de décision sur cette question a contribué à ces opinions. Il a été recommandé que les décisions relatives aux bureaux de vote soient prises de manière transparente et sur la base de critères clairs et cohérents. Ces décisions devraient être prises en concertation avec les parties prenantes concernées bien avant les élections ».

18. Le rapport de l'OSCE/BIDDH sur les élections parlementaires moldaves de 2020 a constaté que le cadre juridique de l'élection fournissait une base adéquate pour la conduite démocratique des élections, mais que des changements fréquents contribuaient au manque de stabilité du cadre juridique.

19. En outre, le rapport de l'OSCE/BIDDH sur les élections législatives moldaves de 2021 indique ce qui suit : « En août 2019, le système électoral parlementaire de la République de Moldova est passé d'un système mixte qui avait été introduit pour les élections législatives de 2019 à un système entièrement proportionnel [...]. Le système a été modifié plus d'un an avant

⁷ Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2022\)025](#), République de Moldova, Avis conjoint sur le projet de code électoral, § 59 ; Commission de Venise, Déclaration interprétative révisée sur la stabilité du droit électoral, CDL-AD(2024)027, II.B.5.

⁸ Commission de Venise, Déclaration interprétative révisée sur la stabilité du droit électoral, CDL-AD(2024)027, II.B.5.

son applicabilité à la suite d'un processus de consultation inclusif, conformément aux bonnes pratiques internationales (en octobre 2019, trois députés ont saisi la Cour constitutionnelle de la question de savoir quel système électoral s'appliquerait aux prochaines élections si elles étaient convoquées de manière anticipée). La Cour s'est référée au Code de bonne conduite et a estimé que pour assurer la stabilité du droit électoral, le système électoral devrait être mis en œuvre au moins un an après l'adoption des changements ».

20. Le principe de stabilité du droit électoral implique également que les amendements puissent être correctement mis en œuvre⁹. Plus précisément, toute réforme de la législation électorale devant être appliquée lors d'une élection devrait intervenir suffisamment tôt pour permettre aux candidats et aux électeurs de comprendre les changements et aux organes d'administration des élections de les comprendre et de les appliquer¹⁰. La Commission de Venise n'est pas en mesure d'évaluer les dispositions pratiques prises pour appliquer la législation, mais elle considère que la meilleure façon de tester l'impact d'un changement de loi est de procéder à une expérience contrôlée dans laquelle la loi change pour un sous-ensemble de personnes. Un *essai ou un projet pilote* est un excellent moyen d'obtenir un aperçu réel des conséquences probables d'une modification de la législation¹¹. L'essai d'une nouvelle approche possible tout en maintenant le statu quo pour tous les autres peut être à la fois politiquement acceptable et réalisable dans la pratique¹². Le meilleur moyen de procéder à un essai est un essai contrôlé randomisé administré par les mêmes institutions que celles qui gèreraient un déploiement plus large. Cependant, il ne devrait pas y avoir d'objections concluantes à l'adoption d'approches différentes pour des personnes différentes pendant la durée de l'essai¹³. Il existe des exemples d'Etats membres du Conseil de l'Europe qui autorisent les essais dans leurs lois électorales¹⁴. En tout état de cause, il est important de s'assurer que le projet peut être pleinement mis en œuvre dans les délais impartis et que les mesures nécessaires sont en place.

21. En vertu de l'article 35, paragraphes 6 et 7, de la loi, le gouvernement et la CEC « *dans un délai de trois mois à compter de la date de publication de la présente loi* » soumettent au Parlement des propositions d'amendements nécessaires à la mise en œuvre de la loi ou à l'approbation d'actes normatifs. Cela ne se fera pas avant juin ou juillet 2024. Des amendements à la législation primaire ne seraient pas appropriés dans un délai aussi court. Quant à la législation secondaire, elle devrait être adoptée avant le début du processus électoral *stricto sensu*, c'est-à-dire avant l'enregistrement des candidats.

22. La controverse entourant les élections précédentes en République de Moldova, les changements fréquents et les critiques supplémentaires concernant l'organisation du vote des expatriés ont sapé la crédibilité du processus électoral. Par conséquent, la Commission de Venise recommande de veiller à ce que toute modification future de la législation électorale soit adoptée par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées, bien avant les élections, afin de garantir la confiance dans le processus électoral. Cette recommandation s'applique en particulier à toute modification devant être apportée sur la base de l'article 35(5) de la loi¹⁵.

⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2005\)043](#), Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral, II.5.

¹⁰ Commission de Venise, Déclaration interprétative révisée sur la stabilité du droit électoral, CDL-AD(2024)027, II.B.6.b.

¹¹ Tirer les leçons des échecs passés, Philip Tetlock, chapitre 3, Making Laws that Work, How Laws Failure and How We Can Do Better, David Goddard.

¹² Chapitre 10, Making Laws that Work, How Laws Failure and How We Can Do Better, David Goddard, page 94.

¹³ Chapitre 10, Making Laws that Work, How Laws Failure and How We Can Do Better, David Goddard, page 95.

¹⁴ Un exemple est la Norvège, où l'article 21-1 de la loi électorale de 2023 autorise des essais limités, par exemple par des méthodes de vote alternatives. Lors des élections locales de 2011 et des élections parlementaires de 2013, le vote par internet a été autorisé comme méthode de vote facultative et alternative dans quelques municipalités sélectionnées, à titre d'essai pour acquérir de l'expérience.

¹⁵ Promo Lex, dans un avis sur le projet de loi de mars 2024, a déclaré que si le public a reçu des informations de la CEC concernant le projet pilote de vote par internet, le vote par correspondance n'a pas fait l'objet d'une publicité : « Les auteurs n'ont pas partagé d'études de faisabilité, de spécifications, de plans d'action ou d'autres

2. Procédure d'adoption de la loi

23. La Commission de Venise a toujours estimé que toute modification réussie de la législation électorale devait s'appuyer au moins sur les trois éléments essentiels suivants :

- 1) une législation claire et complète qui respecte les obligations et les normes internationales et qui tient compte des recommandations antérieures ;
- 2) l'adoption de la législation par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées ; et
- 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.

24. La Commission de Venise note que des consultations publiques ont été organisées entre l'introduction du projet de loi (le 1er mars 2024) et l'adoption du texte final (le 26 avril 2024). Elle note également, cependant, que le processus législatif a été assez rapide (moins de deux mois).

3. Position constitutionnelle de la loi organique

25. L'article 72 de la Constitution classe les lois en lois constitutionnelles, organiques et ordinaires. Les lois constitutionnelles révisent la Constitution et doivent être initiées par une initiative populaire ou par un tiers du Parlement ou du gouvernement. Les lois organiques contrôlent une série de matières spécifiées à l'article 72(3), y compris les questions électorales. Les lois organiques doivent être adoptées à la majorité, sur la base d'au moins deux tours de scrutin (article 74, paragraphe 1). Les lois ordinaires sont adoptées à la majorité des députés présents.

26. Conformément à l'article 61, paragraphe 2, de la Constitution, les lois organiques régissent le système électoral. Cependant, le champ d'application de la loi est assez étroit et spécifique et ne constitue pas un élément fondamental du cadre constitutionnel. La classification de la loi en tant que loi organique soulève certaines questions, notamment celle de savoir si cette désignation assure la stabilité ou si elle consacre des dispositions telles que la liste des pays, qui devraient peut-être être plus souples.

4. Technique législative : un acte législatif permanent ou transitoire ?

27. La loi évaluée dans le présent avis s'intitule « Loi sur la *mise en œuvre partielle* du vote par correspondance ». Il en résulte un certain flou quant à son champ d'application temporel. D'une part, elle apparaît comme un texte législatif permanent qui s'appliquera à toutes les élections futures - bien entendu, tant qu'elle n'est pas modifiée. D'autre part, une décision sur l'applicabilité permanente du vote par correspondance devra être prise après les prochaines élections (article 35, paragraphe 5, qui prévoit d'éventuelles modifications du code électoral et non de la loi). En outre, la « mise en œuvre partielle » ne peut être comprise comme signifiant simplement que certaines conditions doivent être remplies pour offrir la possibilité de voter par correspondance dans un certain pays, puisque ces conditions sont définies à l'article 8 comme des « conditions de *mise en œuvre partielle* du vote par correspondance ». Cela prête à confusion et les autorités moldaves devront décider après l'essai si elles veulent traiter le vote par correspondance - s'il est maintenu - dans le code électoral et/ou dans un texte législatif spécial.

28. La Commission de Venise prend note du fait que le Code électoral sera réexaminé en vue d'être modifié après les prochaines élections, conformément à son article 35(5). Cette disposition

devrait être interprétée comme imposant à la Commission électorale centrale d'évaluer l'essai avant de faire des propositions d'amendement. Si l'essai est concluant, la Commission de Venise recommande de donner au vote par correspondance à l'étranger un caractère pérenne par le biais d'une révision législative qui interviendrait après les élections législatives de 2025, garantissant ainsi le respect des principes de stabilité et de sécurité juridique. Conformément à ces principes, les changements à appliquer aux élections de 2025 devraient être justifiés par les conclusions de l'essai et seraient vraisemblablement de nature technique.

B. Aspects de fond

1. Vote à l'étranger

29. Le vote à l'étranger ou le vote depuis l'étranger est défini comme « les procédures qui permettent à tout ou partie des électeurs d'un pays qui se trouvent temporairement ou définitivement hors du pays d'exercer leur droit de vote à partir d'un autre pays »¹⁶.

30. Le vote à l'étranger n'est pas essentiel ni exigé par le droit international¹⁷. Toutefois, il est largement considéré comme une mesure positive. La résolution 1459 (2005) de l'APCE sur l'abolition des restrictions au droit de vote stipule ce qui suit : « Etant donné l'importance du droit de vote dans une société démocratique, les pays membres du Conseil de l'Europe devraient permettre à leurs citoyens vivant à l'étranger de voter aux élections nationales [...]. Ils devraient prendre les mesures appropriées pour faciliter autant que possible l'exercice de ce droit, notamment en considérant le vote par correspondance (par courrier), le vote auprès d'un consulat ou le vote électronique »¹⁸.

31. Le vote à l'étranger peut aider les citoyens vivant à l'étranger à maintenir un lien avec leur pays d'origine. Toutefois, il a également été avancé que dans les pays où la diaspora est importante, les citoyens vivant à l'étranger pourraient avoir une influence disproportionnée sur le paysage politique du pays d'origine¹⁹.

32. La Commission de Venise réitère ce qu'elle a écrit en 2019 sur la possibilité offerte aux citoyens moldaves de voter depuis l'étranger. Il faudra en tenir compte dans l'évaluation de la loi²⁰:

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 suivante²¹: Au cours des dernières décennies, la tendance a été que davantage d'États européens autorisent le vote à

¹⁶ Vote à l'étranger, IDEA, 2021 (<https://www.idea.int/sites/default/files/publications/out-of-country-voting.pdf>).

¹⁷ La Cour européenne des droits de l'homme accorde aux États une large marge de manœuvre pour prescrire les conditions du droit de vote et du droit d'éligibilité au parlement : Sitaropoulos et Giakoumopoulos c. Grèce [G.C.], 15 mars 2012, requête n° 42202/07 ; ainsi que par la Cour de justice de l'Union européenne, voir M.G. Eman et O.B. Sevinger c. Maire et conseillers municipaux de La Haye, C-300/04, 12 septembre 2006, et la Cour de justice de l'Union européenne. Maire et conseillers municipaux de La Haye, C-300/04, 12 septembre 2006, où il a également été relevé que "si, en l'état actuel du droit communautaire, rien ne s'oppose à ce que les États membres définissent, dans le respect du droit communautaire, les conditions du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen par référence au critère de la résidence sur le territoire où se déroulent les élections, le principe de l'égalité de traitement s'oppose toutefois à ce que les critères retenus aboutissent à traiter différemment des ressortissants se trouvant dans des situations comparables, à moins que cette différence de traitement ne soit objectivement justifiée".

¹⁸ Résolution 1459 (2005) de l'APCE, p. 7.

¹⁹ Le vote des étrangers aux élections du Parlement européen, EPRS, 2023 [https://www.europarl.europa.eu/ReqData/etudes/BRIE/2023/751457/EPRS_BRI\(2023\)751457_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ReqData/etudes/BRIE/2023/751457/EPRS_BRI(2023)751457_EN.pdf).

²⁰ Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2022\)025](#), République de Moldova, Avis conjoint sur le projet de code électoral, § 59.

²¹ Voir Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2017\)016](#), Bulgarie, Avis conjoint sur les amendements au Code électoral, para. 68.

l'étranger lors des élections nationales²². (...) 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.

2. Le vote par correspondance comme méthode de vote alternative

33. Le code de bonne conduite en matière électorale stipule que

iii. le vote par correspondance ne doit être autorisé que lorsque le service postal est sûr et fiable ; le droit de vote par correspondance peut être limité aux personnes hospitalisées ou emprisonnées, aux personnes à mobilité réduite ou aux électeurs résidant à l'étranger ; la fraude et l'intimidation ne doivent pas être possibles²⁵.

34. Comme pour toute autre forme de vote à distance, les normes internationales élaborées par la Commission de Venise²⁶ et plus généralement par le Conseil de l'Europe²⁷ mettent l'accent sur les conditions de sécurité (contre les interférences) et de fiabilité (bon fonctionnement). L'acceptabilité de l'introduction du vote par correspondance doit être évaluée à la lumière de ces critères.

35. Le vote par correspondance est autorisé dans de nombreux États membres du Conseil de l'Europe, tels que l'Autriche, l'Allemagne, l'Espagne et la Suisse. Certains États ne l'autorisent que pour les électeurs à l'étranger, comme Andorre, la Belgique, les Pays-Bas et la Roumanie²⁸. Si les citoyens de l'étranger ne peuvent voter qu'en personne, la limitation du nombre de bureaux de vote dans certains pays peut avoir un effet discriminatoire, comme cela a été critiqué dans le cas de la Bulgarie²⁹.

36. Le vote par correspondance peut être un moyen efficace de rendre le vote plus accessible³⁰. Toutefois, il nécessite des garanties efficaces contre les fraudes potentielles, outre des

²² Voir pour une évaluation de la pratique pertinente CoE/Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Listes électorales et électeurs résidant de facto à l'étranger, 28 janvier 2015 (CG/MON/2015(27)8), p. 15 ; cf. Commission de Venise, Rapport de synthèse sur les électeurs résidant de facto à l'étranger, [CDL-AD\(2015\)040](#).

²³ Voir 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 no 19840/09, par. 105, 116.

²⁴ Voir Commission de Venise, Rapport sur le vote à l'étranger, [CDL-AD\(2011\)022](#), § 75.

²⁵ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev-cor](#), I.3.2.iii.

²⁶ *Ibid*, I.3.2.iv (sur le vote électronique). Voir également Commission de Venise, Rapport sur la compatibilité du vote à distance et du vote électronique avec les normes du Conseil de l'Europe, [CDL-AD\(2004\)012](#), §§ 15, 18, 65.

²⁷ [Recommandation CM/Rec\(2017\)5](#) du Comité des Ministres aux États membres sur les normes relatives au vote électronique.

²⁸ Commission de Venise, Rapport sur le droit électoral et l'administration électorale en Europe 2020, [CDL-AD\(2020\)023](#).

²⁹ Rapport sur le droit électoral et l'administration électorale en Europe 2020, [CDL-AD\(2020\)023](#), § 55.

³⁰ Méthodes et modalités de vote alternatives, avantages, risques et considérations pratiques à la lumière des normes internationales et des bonnes pratiques, y compris dans le contexte de la pandémie de Covid-19), OSCE BIDDH, 2020 (<https://www.osce.org/files/f/documents/2/a/466794.pdf>).

prestataires de services postaux sûrs et fiables³¹. Une surveillance moindre est possible et le potentiel de manipulation, tel que le vote familial, est accru³².

37. Les Etats sont tenus de veiller à ce que le principe du suffrage secret soit respecté³³. Il s'agit d'un défi inhérent au vote par correspondance, ainsi qu'à d'autres méthodes de vote à distance, telles que le vote par internet. Contrairement au vote dans les bureaux de vote, les autorités électorales n'ont aucun moyen de contrôler la procédure de vote par correspondance et d'isoler physiquement l'électeur lorsqu'il remplit le bulletin de vote, afin de garantir le secret du vote. Néanmoins, de nombreux pays autorisent le vote par correspondance non supervisé, ce qui n'est pas contraire aux normes électorales européennes et internationales³⁴. En tout état de cause, la violation du suffrage secret devrait être sanctionnée³⁵.

3. Le champ d'application territorial de la législation et sa conformité avec le principe d'égalité

a. Concernant l'essai

38. L'essai est limité à six pays (article 35, paragraphe 2, de la loi) dans lesquels le pourcentage de la population moldave vivant à l'étranger est relativement faible. Ces pays répondraient également aux critères généraux du vote par correspondance énoncés à l'article 8, paragraphe 1, concernant l'absence de bureaux de vote et les longues distances. Par exemple, il n'y a qu'une ambassade moldave commune pour la Suède, la Finlande, la Norvège et l'Islande, située à Stockholm.

39. Les essais impliquent un traitement différencié des électeurs. Des essais limités visant à améliorer les procédures électorales peuvent être considérés comme un objectif légitime de traitement différencié. Toutefois, tout traitement différencié susceptible d'interférer avec les principes du suffrage universel et égal doit être proportionné à l'objectif légitime poursuivi.

40. Nonobstant le contexte de l'essai, la loi introduit une méthode de vote alternative pour les prochaines élections et le prochain référendum et les votes exprimés par correspondance seront comptabilisés comme n'importe quel autre vote. Par conséquent, le champ d'application géographique de la loi doit être soigneusement examiné afin de ne pas paraître arbitraire ou d'offrir un avantage déraisonnable à la majorité politique³⁶.

41. Si l'objectif de la loi est de tester la faisabilité du cadre juridique et de sa mise en œuvre, les pays dont le nombre de résidents ayant la citoyenneté moldave est relativement faible pourraient être sélectionnés de manière à ce que l'effet des votes par correspondance soit moins susceptible d'avoir une influence significative sur le résultat de l'élection. Conformément à ce raisonnement, il serait problématique de ne sélectionner que certains pays, mais pas tous, où la diaspora moldave est importante. En tout état de cause, l'essai est rendu plus crédible par le fait

³¹ Ligne directrice I.3.2.iii Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise, 2002.

³² Méthodes et modalités de vote alternatives, avantages, risques et considérations pratiques à la lumière des normes internationales et des bonnes pratiques, y compris dans le contexte de la pandémie de Covid-19), OSCE BIDDH, 2020 (<https://www.osce.org/files/f/documents/2/a/466794.pdf>).

³³ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev-cor](#), I.4.a.

³⁴ Voir Commission de Venise, Rapport sur le vote à l'étranger, [CDL-AD\(2011\)022](#), §§ 20-23 et 58 ; Rapport sur la compatibilité du vote à distance et du vote électronique avec les normes du Conseil de l'Europe, [CDL-AD\(2004\)012](#), §§ 60-64.

³⁵ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev-cor](#), I.4.d.

³⁶ La Cour européenne des droits de l'homme a accepté des restrictions au droit de vote des expatriés pour un certain nombre de raisons, mais a également souligné que ces restrictions ne devaient pas être arbitraires, voir *Sitaropoulos et Giakoumopoulos c. Grèce* [GC], no. 42202/07, 15 mars 2012, para. 69.

que les pays choisis à l'article 35 impliquent des nombres qui ne sont pas extrêmement significatifs³⁷.

42. Comme on l'a déjà dit, pour au moins les premières élections présidentielles après l'entrée en vigueur de la loi ainsi que pour un référendum sur une question essentielle pour la République de Moldova, le vote par correspondance ne sera appliqué que dans six pays (article 35(2) de la loi) et donc pour un nombre assez limité de membres de la diaspora moldave. L'article 35(5) prévoit « qu'après l'achèvement de la mise en œuvre partielle du vote par correspondance, la Commission électorale centrale (CEC) établit et soumet au Parlement, dans un délai de trois mois, un rapport sur la mise en œuvre de cette méthode de vote alternative, qui comprend des propositions et des dispositions relatives à son applicabilité permanente, devant ensuite soumettre l'amendement correspondant au Code électoral n° 325/2022 ». Selon les informations fournies par la CEC, cela signifie qu'après les élections et le référendum de 2024, la limitation territoriale à six pays ne devrait plus s'appliquer et que la CEC fera une proposition d'extension territoriale du vote par correspondance aux pays correspondant aux exigences de l'article 8. La Commission de Venise souligne qu'un essai devrait être appliqué à une seule élection et que des règles permanentes - confirmant ou non l'introduction du vote par correspondance - devraient être adoptées après cet essai.

b. En général

43. L'article 8(1) de la loi définit les critères de mise en œuvre du vote par correspondance comme suit :

(1) Les pays où le vote par correspondance sera mis en œuvre seront établis en tenant compte des critères suivants :

- a) l'absence de bureaux de vote dans le pays d'accueil ou l'éloignement des bureaux de vote les plus proches établis antérieurement ;
- b) l'expérience de la mise en œuvre du vote par correspondance dans le pays d'accueil ;
- c) une inscription préalable aux élections précédentes d'au moins 30 candidatures ;
- d) la sécurité et la fiabilité des services postaux/courriers.

44. Il n'est pas clair quel organe doit décider de la portée géographique du vote par correspondance selon les critères de l'article 8. Etant donné que la loi énumère les conditions à remplir pour décider des pays, il serait naturel de supposer que la décision doit être prise par un organe administratif. Cependant, ni l'article 8 ni l'article 11 sur les compétences de la CEC n'indiquent quel organe est habilité à décider de la portée géographique du vote par correspondance. Compte tenu des conditions énoncées à l'article 8, il serait naturel que la CEC indépendante se voie accorder le pouvoir d'autoriser le vote par correspondance. L'article 8 est également muet sur la date à laquelle cette liste de pays doit être finalisée. Il convient de clarifier ce point.

45. Si la sécurité et la fiabilité font partie des normes internationales applicables au vote à distance et en particulier au vote par correspondance, les autres restrictions doivent être

³⁷ Le passage suivant de l'avis conjoint du BIDDH et de la Commission de Venise sur les amendements au code électoral de la Bulgarie ([CDL-AD\(2017\)016](#)) peut valoir la peine d'être pris en compte : « Pour apprécier l'impact de la limitation du nombre de bureaux de vote dans les pays extérieurs à l'UE, il importe de tenir compte de la répartition et du nombre des citoyens bulgares à l'étranger. Selon les informations fournies par les autorités bulgares, les plus gros contingents de nationaux résidant à l'étranger se trouvent dans deux pays extérieurs à l'UE : quelque 300 000 Bulgares résident en Turquie, et à peu près autant aux États-Unis. Selon les mêmes informations, le nombre maximum de Bulgares de Turquie ayant participé à une élection bulgare a été de quelque 72 000, avec une moyenne comprise entre 35 000 et 40 000 électeurs par scrutin. Aucune information n'a été fournie sur le nombre d'électeurs se trouvant aux États-Unis. Sur la base de ces indications, la limitation du nombre de bureaux de vote dans les pays extérieurs à l'UE semble apporter en pratique un changement significatif au code électoral, et pourrait avoir un effet discriminatoire, les bonnes pratiques et la jurisprudence internationales voulant que les citoyens puissent voter dans les mêmes conditions de droit et d'accès ».

conformes au principe d'égalité et être raisonnables et proportionnées. L'imposition de conditions supplémentaires devrait être limitée aux cas où l'introduction du vote par correspondance dans un pays donné entraînerait de graves difficultés de mise en œuvre.

46. Il semble que l'approche choisie ici soit négative en ce sens que le vote par correspondance dans un pays nécessite une approbation préalable. Il conviendrait de clarifier ce point. Une méthode alternative serait une approche positive, dans laquelle le vote par correspondance est autorisé en règle générale, tandis que les restrictions doivent être justifiées selon des critères définis dans la loi. Une approche positive limiterait également la prise de décision aux exceptions dues à des problèmes de mise en œuvre et/ou à l'absence de sécurité et de fiabilité des services postaux.

47. L'article 8, paragraphe 2, interdit le vote par correspondance dans les pays « avec lesquels la République de Moldova n'a pas établi de relations diplomatiques, dans les pays en proie à des conflits militaires et dans les pays qui ne respectent pas les normes internationales relatives à la tenue d'élections libres et équitables ». Bien que cette restriction puisse être justifiée par la présomption que le vote par correspondance n'est pas sûr ou pas fiable dans ces pays, cette présomption devrait être réfutable, ouvrant ainsi la porte au vote par correspondance s'il est sûr et fiable.

48. La Commission de Venise recommande donc, si l'essai est concluant, d'appliquer le vote par correspondance à tous les pays où le vote par correspondance est sûr et fiable, qui seront identifiés par les décisions de la Commission électorale centrale.

4. Autres questions

Clarté concernant les groupes qui peuvent utiliser le vote par correspondance

49. Une question fondamentale qui devrait ressortir clairement de la loi est de savoir qui a le droit de voter par correspondance. Il n'est pas clair si la loi vise uniquement les personnes qui résident habituellement à l'étranger ou également les personnes qui se trouvent temporairement à l'étranger. La clarté à cet égard est essentielle pour réduire le risque de double vote.

Article 6. Lieu d'exercice du droit de vote par correspondance

50. Il n'y avait pas de *registre* des électeurs à l'étranger pour les dernières élections en République de Moldova³⁸. Le fait de disposer d'une liste d'électeurs expatriés sur un registre (voir également l'article 16, paragraphe 3) est une évolution très positive (même si cette liste ne sera pas complète).

51. Il convient de préciser si les personnes qui s'inscrivent pour exercer leur droit de vote par correspondance le font uniquement pour l'élection en cours ou si elles s'inscrivent sur les listes de vote par correspondance pour toutes les élections à venir.

52. L'article 6 suggère que le vote par correspondance doit être exercé à l'adresse indiquée par l'électeur. Cela semble inutilement restrictif, car il semble logique que les personnes votant par correspondance remplissent les documents à l'endroit où elles souhaitent le faire, à condition qu'elles suivent les instructions, qu'elles ne violent pas le secret et qu'elles respectent les règles pour renvoyer le vote à la commission désignée.

³⁸ Rapport final de la mission d'observation électorale de l'OSCE/BIDDH sur les élections parlementaires du 11 juillet 2021.

Article 16, paragraphe 4. Protection des données

53. Cette disposition semble respecter les considérations relatives à la protection des données. Toutefois, il convient de préciser que les données et informations visées à l'article 16, paragraphe 4, ne peuvent être consultées librement sur la page web officielle de la CEC si elles contiennent des informations personnelles ou toute autre information susceptible d'établir un lien entre une personne et son vote.

Article 17. Inscription au vote par correspondance

54. L'inscription au vote par correspondance exige que les électeurs aient un accès à l'internet pour s'inscrire sur le site web de la CEC (article 17, paragraphe 1) et qu'ils disposent d'une adresse électronique (article 17, paragraphe 4). Le recours à l'inscription et à la communication électroniques avec les électeurs à l'étranger est compréhensible d'un point de vue pratique. Toutefois, comme pour toutes les exigences en matière d'identification, cela soulève la question de l'accessibilité, en ce sens que le choix de la méthode d'identification ne doit pas restreindre de manière disproportionnée l'exercice des droits de vote.

Article 25. Procédure d'établissement du bulletin de vote par correspondance

55. L'article 25 prévoit que les électeurs peuvent s'inscrire pour voter par correspondance et même procéder au vote par correspondance, mais qu'ils peuvent ensuite se présenter dans un bureau de vote de la République de Moldova et obtenir un bulletin de vote papier. L'applicabilité de cette disposition devrait être soigneusement vérifiée car elle semble reposer sur l'efficacité de l'annulation du bulletin de vote par correspondance afin d'éviter le double vote.

56. L'article 25, paragraphe 1, dispose que les électeurs remplissent un "formulaire de déclaration concernant l'abstention de vote multiple et la confirmation de l'exercice du droit de vote à bulletin secret" qu'ils reçoivent dans le matériel de vote (article 22, point g)). Ces exigences législatives peuvent être comparées à un serment mais ne garantissent pas le secret. Il s'agit toutefois d'une "garantie" que l'on retrouve dans d'autres systèmes électoraux qui autorisent le vote par correspondance non supervisé.³⁹ Par ailleurs, l'article 25, paragraphe 1, n'indique pas clairement ce qui se passe si ce formulaire comporte des signes d'identification (nom, prénom, numéro d'enregistrement, numéro d'identification). Dans l'affirmative, cela signifierait que si un tel formulaire était trouvé dans l'enveloppe intérieure, cela rendrait les bulletins de vote nuls. Ce cas devrait être ajouté à l'article 28, paragraphe 1, qui comprend une liste exhaustive des cas où le bulletin de vote est considéré comme nul.

57. L'article 25, paragraphe 1, précise également que l'électeur remplit le formulaire de déclaration qui lui est remis en tant que matériel de vote (article 22, paragraphe g). Il n'est pas clair si ce formulaire comporte des signes d'identification (nom, prénom, numéro d'enregistrement, numéro d'identification). Dans l'affirmative, cela signifierait que si un tel formulaire était trouvé dans l'enveloppe intérieure, les bulletins de vote ne seraient pas valables. Par conséquent, l'article 28, paragraphe 1, devrait traiter la question car il fournit une liste exhaustive des cas où le bulletin de vote est considéré comme nul et la question n'est pas couverte par l'article 82 du code électoral de la République de Moldova.

58. Cette disposition prévoit également que le seul moyen d'exprimer la volonté de l'électeur est de marquer le bulletin de vote d'un signe "V" spécifique. Cela soulève la question de la surréglementation. Selon l'article 79 (2) du code électoral de la République de Moldova, les bulletins de vote sont tamponnés et non remplis au stylo. « (2) L'électeur appose le cachet "voté" à l'intérieur du cercle d'un seul quadrilatère du bulletin de vote, ce qui signifie qu'il a voté pour le

³⁹ Commission de Venise, Rapport sur la compatibilité du vote à distance et du vote électronique avec les normes du Conseil de l'Europe, [CDL-AD\(2004\)012](#), § 64.

concurrent électoral correspondant ou pour l'une des options du référendum. Les cercles des autres quadrangles doivent rester vierges ». Les personnes qui votent par correspondance ne peuvent pas utiliser un timbre spécial qui n'est disponible que dans le bureau de vote. Cela ne doit pas conduire à un formalisme excessif et le bulletin de vote doit être considéré comme valable si une marque au stylo permet de déterminer la volonté de l'électeur.

59. Le présent avis ne porte pas sur l'article 36 relatif aux « modifications de certains actes normatifs » qui ne sont pas liés au vote par correspondance des citoyens moldaves à l'étranger.

IV. Conclusions

60. Par lettre du 3 mai 2024, M. Igor Grosu, Président du Parlement de la République de Moldova, a demandé l'avis de la Commission de Venise sur la loi n° 109 du 26 avril 2024 relative à la mise en œuvre partielle du vote par correspondance.

61. En ce qui concerne les questions de procédure, la Commission de Venise rappelle que la stabilité du droit électoral est un élément essentiel de la sécurité juridique. En l'espèce, en raison de la portée limitée des amendements adoptés moins de cinq mois avant les prochaines élections, le principe de stabilité n'a pas été violé. La Commission de Venise note cependant le contexte moldave de changements fréquents du système électoral et leur manque de transparence, qui peut affecter la confiance des électeurs dans le système électoral, ainsi que le processus précipité d'adoption de la loi. Elle rappelle également que tout doit être mis en œuvre pour que les amendements soient correctement appliqués.

62. Sur le fond, la proposition des autorités moldaves de passer au vote par correspondance pour les citoyens à l'étranger doit être accueillie favorablement, car le nombre de citoyens moldaves ayant le droit de vote alors qu'ils vivent à l'étranger est important par rapport à d'autres pays, et les modalités selon lesquelles ils ont voté dans le passé ont posé des difficultés. Il est prudent de tester différentes méthodes, qui seront appliquées au moins aux élections présidentielles et au référendum du 20 octobre 2024. La portée territoriale limitée de cet essai est acceptable en raison de son application à un seul vote.

63. La Commission de Venise adresse les principales recommandations suivantes aux autorités de la République de Moldova :

- A. Veiller à ce que toute modification future de la législation électorale soit adoptée par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées, bien avant les élections, afin de garantir la confiance dans le processus électoral. Cette recommandation s'applique en particulier à toute modification devant être apportée sur la base de l'article 35, paragraphe 5, de la loi ;
- B. Si l'essai est concluant, donner au vote par correspondance à l'étranger un caractère pérenne, garantissant ainsi sa stabilité et sa sécurité juridique, et l'appliquer à tous les pays où le vote par correspondance est sûr et fiable, qui seront identifiés par des décisions de la Commission électorale centrale.

64. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités moldaves pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.