



Doc. 12379

04 octobre 2010

Observation du référendum constitutionnel en Moldova (5 septembre 2010)

Rapport d'observation d'élection

Commission ad hoc du Bureau

Rapporteur: M. Egidijus VAREIKIS, Lituanie, Groupe du Parti populaire européen

Sommaire	Page
1. Introduction	1
2. Contexte politique et juridique de la période qui a précédé le référendum constitutionnel	3
3. Administration électorale	5
4. Inscription des électeurs et enregistrement des partis politique participant au référendum	5
5. Campagne référendaire	6
6. Environnement médiatique	7
7. Le jour du scrutin	8
8. Conclusions	8
9. Recommandations	9
Annexe 1 – Programme	11
Annexe 2 – Déclaration de la délégation de l'APCE: faible participation au référendum constitutionnel en Moldova	12

1. Introduction

1. A sa réunion du 25 juin 2010, le Bureau de l'Assemblée a décidé de constituer une commission ad hoc de 30 membres pour observer le référendum constitutionnel en Moldova le 5 septembre 2010, sous réserve de développements ultérieurs. Une fois reçue l'invitation du Président du Parlement moldave, M. Andreas Gross a été désigné président de la commission ad hoc. Suite à un empêchement de ce dernier, M. Egidijus Vareikis a été désigné président de la commission ad hoc.

2. Conformément à l'article 15 de l'accord de coopération signé le 4 octobre 2004 entre l'Assemblée parlementaire et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), un expert de la Commission de Venise a été invité à se joindre à la commission ad hoc en qualité de conseiller.

3. Sur la base des propositions des groupes politiques de l'Assemblée, la commission ad hoc était composée des membres suivants:

- Egidijus VAREIKIS, Chef de la délégation
- Groupe du Parti populaire européen (PPE/DC):
 - Jorge BACELAR GOUVEIA, Portugal
 - Márton BRAUN, Hongrie



- Nikolaos DENDIAS, Grèce
- Anna LILLIEHÖÖK, Suède
- Dariusz LIPÍŃSKI, Pologne
- Kent OLSSON, Suède
- Maria STAVROSITU, Roumanie
- Egidijus VAREIKIS, Lituanie
- Groupe socialiste (SOC):
 - Lise CHRISTOFFERSEN, Norvège
 - Angelika GRAF, Allemagne
 - Geert LAMBERT, Belgique
 - Doris STUMP, Suisse
- Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe (ADLE):
 - Cecilia KEAVENEY, Irlande
- Groupe pour la gauche unitaire européenne (GUE):
 - Jaakko LAAKSO, Finlande
- Commission de Venise:
 - Konrad OLSZEWSKI, Pologne
- Secrétariat:
 - Chemavon CHAHBAZIAN, Adjoint au chef de l'Unité de Coopération interparlementaire et d'observation des élections
 - Yann DE BUYER, Secrétariat de l'Assemblée parlementaire
 - Franck DAESCHLER, Unité de Coopération interparlementaire et d'observation des élections
 - Nathalie BARGELLINI, Attaché de presse, Secrétariat de l'Assemblée parlementaire
 - Gaël MARTIN-MICALEFF, Division des élections et référendums, Commission de Venise

4. La commission ad hoc de l'Assemblée était la seule instance parlementaire européenne à observer le référendum constitutionnel en Moldova

5. La commission ad hoc s'est réunie à Chisinau du 3 au 6 septembre 2010. Le programme de ses réunions figure à l'annexe 1.

6. Les 3 et 4 septembre, la commission ad hoc a rencontré M. Ghimpu, Président par intérim, Président du Parlement de la Moldova, les représentants des principaux partis politiques enregistrés par la Commission électorale centrale (CEC) afin de participer à la campagne référendaire, le président de la Commission électorale centrale, le président de la Cour constitutionnelle, la représentante spéciale du Secrétaire général du Conseil de l'Europe à Chisinau, les représentants de la communauté internationale, ainsi que des représentants de la société civile et des médias.

7. Le jour du scrutin, la commission ad hoc s'est répartie en 10 équipes et a observé le référendum dans la capitale, Chisinau, et ses alentours, et dans les villes et régions suivantes: Calarasi, Cornesti, Ungheni, Falesti, Singerei, Nisporeni, Balti, Comrat, Orhei, Dubasari, Criuleni, Corjova, Bender, Anenii Noi, ainsi que dans un grand nombre de villages. La commission ad hoc a visité 147 bureaux de vote, ce qui représente environ 7,5% des 1 957 bureaux de vote sur le territoire de la Moldova.

8. La commission ad hoc a conclu que le vote s'est déroulé dans le calme et l'ordre. Les citoyens qui ont participé au référendum ont pu, d'une manière générale, se déterminer librement. La commission ad hoc a toutefois regretté le faible taux de participation, en soulignant qu'il appartient maintenant aux acteurs politiques, quelle que soit leur position, de proposer des solutions pour stabiliser le fonctionnement des institutions dans l'intérêt général du pays, en dépassant leurs querelles personnelles ou politiques. Le communiqué de presse figure en annexe 2.

9. La commission ad hoc d'observation du référendum constitutionnel tient à remercier la représentante spéciale du Secrétaire général en Moldova et le personnel du bureau du Conseil de l'Europe à Chisinau pour leur coopération et leur soutien logistique efficace.

2. Contexte politique et juridique de la période qui a précédé le référendum constitutionnel

10. Le parlement élu le 5 avril 2009 n'est pas parvenu à élire un nouveau Président de la République de Moldova. D'après la Constitution, l'élection du Président exige une majorité des deux tiers ou un vote favorable d'au moins 61 députés sur 101. Le Parti communiste de la République de Moldova (PCRM) a obtenu 60 sièges lors des élections du 5 avril mais, à deux reprises, il lui a manqué une voix décisive, qui aurait permis d'élire un nouveau Président. De ce fait, le parlement a été dissous par le Président par intérim, le 16 juin 2009.

11. A l'issue des élections législatives anticipées du 29 juillet 2009, cinq partis ont dépassé le seuil électoral de 5 % et sont entrés au parlement, à savoir le Parti communiste de la République de Moldova (PCRM) avec 48 sièges, le Parti libéral démocrate (PLDM) avec 18 sièges, le Parti libéral (PL) avec 15 sièges, le Parti démocrate de Moldova (PDM) avec 13 sièges et l'Alliance «Moldova Nostra» (AMN) avec 7 sièges.

12. Le 8 août 2009, les quatre partis «non communistes» qui avaient franchi le seuil électoral – PLDM, PL, PDM et AMN – ont constitué une coalition dénommée «Alliance pour l'intégration européenne» (AIE). Ces partis détenaient ensemble 53 sièges parlementaires, mais il leur manquait huit voix pour pouvoir élire un Président. Parallèlement, le PCRM, qui avait obtenu 48 sièges, a déclaré qu'il était prêt à entrer dans l'opposition. Le 14 août, la Cour constitutionnelle a validé la légalité des élections et leurs résultats.

13. Le parlement nouvellement élu a tenté, à deux reprises, d'élire le Président de la République. La première tentative pour élire le Président de la République a eu lieu le 10 novembre 2009. Elle a échoué car les membres du PCRM n'ont pas pris part au vote. Le candidat présenté par l'AIE (le président du Parti démocrate, M. Lupu) a obtenu 53 voix (sachant que le nombre de voix requis par la Constitution est de 61). Le 1^{er} décembre 2009, le Président par intérim a créé une commission sur la réforme constitutionnelle, mais le PCRM a refusé de participer à ses travaux.

14. La seconde tentative d'élection a eu lieu le 7 décembre 2009, après de longues consultations entre la majorité et le PCRM. Cette deuxième tentative a également échoué, M. Lupu n'ayant obtenu que les 53 voix des membres de la coalition majoritaire. Une fois de plus, le PCRM n'a pas participé au vote.

15. En décembre 2009, la Cour constitutionnelle a saisi la Commission de Venise afin de demander un avis concernant une affaire intentée par un groupe de députés du parlement appartenant au Parti des communistes sur l'interprétation des articles de la Constitution relatifs à l'élection du Président et à la dissolution du Parlement de Moldova. A sa 82^e session plénière, la Commission de Venise a adopté un avis pour la Cour constitutionnelle de Moldova.

16. Le 15 mars 2010, la Commission de Venise a décidé de rendre publiques ses recommandations concernant les voies possibles pour résoudre la crise institutionnelle. Dans un communiqué de presse, la Commission de Venise a fait une proposition sur la démarche à suivre concernant la réforme constitutionnelle qu'elle considérait comme étant conforme aux exigences de la Constitution actuelle. La démarche proposée était la suivante:

- une proposition de réviser l'article 78 de la Constitution, qui rendrait plus facile l'élection du Président de la République, devrait être décidée dès que possible par les dirigeants des partis politiques représentés au parlement; des représentants du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne pourraient être témoins d'un tel accord;
- la proposition pourrait prévoir une majorité plus faible au sein du parlement pour élire le Président de la République à partir du troisième tour de scrutin ou une élection directe du Chef de l'Etat par le peuple;
- la proposition devrait être approuvée par le parlement actuel dès que possible après sa validation par la Cour constitutionnelle; elle ne pourrait, toutefois, prendre effet que pour la prochaine législature;
- le parlement devrait être dissous après ce vote. Ceci serait toujours en conformité avec l'exigence de dissoudre le parlement dans «un délai raisonnable», c'est-à-dire le temps nécessaire laissé au parlement pour adopter des amendements à la Constitution afin d'éviter que la crise actuelle ne se reproduise dans le futur;

- une révision plus complète de la Constitution pourrait avoir lieu pendant la durée du mandat du parlement nouvellement élu.

17. Lors de sa visite officielle en Moldova du 22 au 25 mars 2010, le Président de l'Assemblée parlementaire a appelé tous les acteurs politiques à s'asseoir à la table des négociations pour arriver à un accord sur une marche à suivre et sur les amendements qui devraient être apportés à la Constitution afin de résoudre le blocage institutionnel, à la lumière des recommandations de la Commission de Venise. Le 25 mars, le parlement moldave a établi une commission ad hoc sur l'élaboration des amendements à l'article 78 de la Constitution. Cette commission était composée des représentants de tous les partis politiques représentés au parlement.

18. Par la suite, le PCRM et l'AIE ont chacun élaboré et envoyé à la Cour constitutionnelle leurs propres propositions d'amendements à l'article 78. La Cour constitutionnelle a examiné les deux propositions le 29 avril et le 4 mai 2010 et a estimé que les deux propositions étaient conformes à la Constitution actuelle, même si elles étaient diamétralement opposées.

19. Le PCRM a proposé de conserver le système d'élection du Président de la République par le parlement, en ajoutant cependant un troisième tour d'élection et en diminuant graduellement la majorité requise. Ainsi, la majorité requise au premier tour serait de 61 voix, de 57 voix au deuxième tour et une majorité absolue serait suffisante pour élire le Président de la République à l'issue d'un troisième tour de scrutin. Si, à l'issue de trois tours de scrutin, le parlement n'arrivait pas à élire le Chef de l'Etat, le Président en exercice serait obligé de dissoudre le parlement dans un délai de dix jours ouvrables et des élections anticipées devraient se tenir dans les soixante jours suivant la dissolution du parlement.

20. L'AIE a proposé d'introduire l'élection du Président de la République par scrutin direct. La proposition d'amendements déposée par l'Alliance ne visait que l'article 78 de la Constitution.

21. Selon la Constitution actuelle, le parlement ne peut voter sur les propositions d'amendement de la Constitution qu'après un délai de réflexion d'au moins six mois. La majorité requise pour l'adoption d'une loi portant amendements à la Constitution est des deux tiers des sièges (67 voix). Ni l'AIE, ni le PCRM ne contrôle une majorité parlementaire suffisante pour adopter des amendements constitutionnels. Une solution alternative consisterait à soumettre à un référendum une proposition de modification de l'article 78 de la Constitution, introduisant ainsi une élection directe du Président de la République.

22. La solution de cette crise politique a été l'aboutissement de longs efforts de médiation effectuée par le Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, M. Thorbjørn Jagland, a été invité à Chisinau les 2 et 3 juin 2010 pour servir de médiateur entre les deux camps dans la recherche d'une solution pour sortir de la crise politique. A l'issue de sa visite il a déclaré: «J'ai pris contact avec les quatre dirigeants de l'Alliance et avec le chef du Parti communiste pour trouver un moyen de modifier l'article 78. Il n'a pas été possible de parvenir sur ce point à un compromis général entre l'Alliance et le Parti communiste et la seule façon d'avancer ici est d'inviter la population à se prononcer, ce qui est normal dans toute démocratie. La solution a reçu le soutien de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne. J'invite tous les citoyens de Moldova à exercer leur droit de vote lors du prochain référendum.»

23. Le 6 juillet, la Cour constitutionnelle a décidé que le projet de la loi sur la révision de l'article 78 sur le mode de l'élection du Président de la République était conforme à la constitution. Le 7 juillet, l'AIE a fixé la date du référendum constitutionnel au 5 septembre avec la question suivante: «Êtes-vous pour la modification de la Constitution permettant l'élection du Président de la République de Moldova par le peuple?». La réponse pouvait être «oui» ou «non». Le bulletin de vote contenait également les 4 paragraphes de la nouvelle rédaction de l'Article 78 de la Constitution.

24. Parallèlement aux débats et décisions concernant le mode d'élection du Président de la République, les autorités moldaves ont fait une demande officielle à la Commission de Venise de préparer un avis sur les amendements au Code électoral. Le 4 juin 2010, la Commission de Venise a approuvé son avis. Elle a estimé que les amendements proposés améliorent le Code électoral et renforcent la qualité et l'intégrité du processus électoral, prenant en compte les précédentes recommandations de la Commission de Venise et de l'Assemblée concernant les seuils électoraux et la formation de blocs électoraux, la levée de l'interdiction imposée aux citoyens moldaves possédant également la nationalité d'un autre pays de se faire élire au parlement, ainsi que la création d'un registre national des électeurs et les cas d'utilisation des listes électorales complémentaires lors du vote.

25. Le référendum serait approuvé si 50% des participants plus une voix se prononçaient pour. Le 18 juin 2010, le parlement a modifié le Code électoral en diminuant le seuil de participation pour la validité des résultats du référendum de 60% à 33% des électeurs inscrits sur le registre électoral.

3. Administration électorale

26. Le référendum constitutionnel en Moldova a été administré par une administration à trois niveaux, comprenant la Commission électorale centrale (CEC), les Conseils électoraux de district (CED), et les bureaux électoraux de secteur (bureaux de vote) (BES). La CEC est un organe permanent de neuf membres exerçant un mandat de cinq ans. La révision du Code électoral a changé certaines modalités de formation et de fonctionnement de la CEC. Dorénavant, un des membres est nommé par le Président et les huit autres sont nommés par les partis politiques représentés au parlement en fonction du nombre de sièges qu'ils détiennent. Si la fin du mandat du membre de la CEC expire pendant la période électorale, sa durée est automatiquement prolongée de 90 jours jusqu'à ce qu'un autre membre soit nommé.

27. La CEC a établi 35 CED, les deux autres Conseils électoraux de district que l'on établissait d'habitude à Bender et sur la Rive gauche de Dniestr (à Nistru) n'ont pas été établis. Les CEDs comprennent 11 membres, dont deux sont nommés par le tribunal de district et les autres par les partis représentés au parlement. Ceux qui sont désignés par les tribunaux ne doivent être affiliés à aucun parti politique. Les bureaux de vote comptent de cinq à onze membres, selon le nombre d'électeurs inscrits. Les présidents, vice-présidents et secrétaires des divers organes électoraux sont élus par leurs membres à bulletin secret.

28. Le délai pour l'organisation du référendum a été ramené de 60 jours à 44 jours, ce qui signifie que tous les délais électoraux ont été automatiquement réduits d'un quart. La CEC a modifié les règles concernant le fonctionnement des BESs, précisant que seul le secrétaire du BES concerné serait chargé d'établir la liste électorale supplémentaire le jour du scrutin.

29. La CEC n'a pas d'expérience dans l'organisation de référendums, puisqu'il s'agit du premier référendum organisé en Moldova depuis 1999. A cet égard, la commission ad hoc a estimé que la CEC avait fonctionné dans l'ensemble de manière professionnelle et transparente et que la procédure de plaintes et de recours était ouverte et transparente tant au niveau de la CEC qu'au niveau des tribunaux. Globalement, la CEC a assumé ses responsabilités en ce qui concerne l'examen des plaintes déposées avant le jour du scrutin et s'est prononcée sur elles avec diligence et dans le respect de la loi.

4. Inscription des électeurs et enregistrement des partis politique participant au référendum

30. D'après les chiffres officiels de la CEC, 2 662 052 électeurs au total étaient inscrits sur les listes électorales pour le référendum du 5 septembre, soit environ 83 000 de plus que pour les élections précédentes du 29 juillet 2009. Le nombre d'électeurs sur les listes électorales supplémentaires était de 59 571.

31. Conformément aux recommandations du gouvernement, la CEC a ouvert 75 BES dans les pays étrangers dont 43 BES en dehors des représentations diplomatiques. Selon les données de la CEC environ 130 000 bulletins de vote ont été envoyés pour les BES à l'étranger; selon les représentants de l'opposition ce chiffre serait d'environ 200 000. La commission ad hoc n'a pas eu la possibilité de vérifier l'exactitude de ces chiffres. Pour la première fois, les citoyens de Moldova à l'étranger pouvaient voter dans les BES se trouvant en dehors des représentations diplomatiques. Cette nouveauté a suscité la critique de l'opposition sur l'éventuelle manipulation des voix dans ces BES et sur l'absence de contrôle de la part des observateurs des partis de l'opposition.

32. Concernant le fonctionnement des BES en dehors des représentations diplomatiques, ils étaient composés de sept membres: cinq représentants des cinq partis parlementaires, un représentant de la CEC et un président nommé par l'ambassade de Moldova dans le pays concerné. C'était en Italie qu'était ouvert le plus grand nombre de BES (20). A partir du 27 juillet, les citoyens moldaves dans les pays étrangers ont pu s'inscrire sur le registre du site web de la CEC. Le Conseil de l'Europe, en étroite coopération avec l'Union européenne, a mis en place un plan d'action visant à aider les autorités de Moldova dans l'organisation et l'observation du référendum à l'étranger.

33. Le système utilisé pour l'inscription des électeurs rend les autorités locales responsables de la mise à jour des registres avant le référendum, ce qui a abouti à un manque d'homogénéité dans les modalités d'exécution de ce processus. Les listes électorales ont été établies par les autorités locales avant le 10 août, ensuite, après vérifications, elles ont été transmises aux commissions électorales de districts. Les listes actualisées étaient censées être affichées dans les bureaux de vote et sur le site web de la CEC le 16 août, mais ce délai n'a pas été respecté dans un nombre considérable de bureaux de vote en raison de retards administratifs. Les électeurs avaient la possibilité de signaler d'éventuelles imprécisions jusqu'au 30 août.

34. Les inexactitudes des listes électorales sont restées l'une des questions inquiétantes du référendum du 5 septembre. La CEC a créé une base de données nationale de la liste des électeurs pour pouvoir examiner les listes électorales d'une manière centralisée et y détecter les entrées multiples et autres erreurs. A cette fin, les autorités exécutives locales ont été priées de soumettre une copie électronique de leurs listes électorales à la CEC avant le 20 août, mais ce délai n'a pas été respecté.

35. L'inexactitude des listes électorales en Moldova demeure un sujet de préoccupation qui doit être réglé aussi rapidement que possible. Et ce, pour au moins deux raisons évidentes: éviter le risque de double vote et accroître la confiance des citoyens moldaves dans le processus électoral.

36. Comme dans le cas des élections précédentes, il n'y a pas eu de scrutin en Transnistrie qui, depuis 1992, échappe *de facto* au contrôle du Gouvernement moldave. La CEC a ouvert 11 bureaux de vote ordinaires dans la zone de sécurité pour les citoyens moldaves résidant en Transnistrie. Les électeurs résidant en Transnistrie, dans la municipalité de Bender et dans un certain nombre de villages de la région de Causeni et qui, le jour du référendum, se trouvaient à Chisinau ont eu la possibilité de voter dans le bureau de vote n°113 à Chisinau.

37. Pour ce référendum, la CEC a introduit, pour la première fois, sous forme d'expérimentation, un registre électoral informatisé dans 43 BES au centre de Chisinau afin d'éviter le danger de multiples votes et d'améliorer le système de vote.

38. Parmi les 30 partis politiques enregistrés auprès du ministère de la justice de Moldova, 25 se sont enregistrés à la CEC pour participer à la campagne référendaire. Seize d'entre eux, y compris les quatre faisant partie de l'AIE, ont déclaré qu'ils allaient mener la campagne pour le «oui», un parti pour le «non», tandis que le PCRM avec deux autres partis étaient pour le boycott, cinq autres partis n'ayant pas encore fait connaître leur position au moment de l'enregistrement à la CEC.

5. Campagne référendaire

39. La campagne référendaire s'est déroulée dans la continuité de la crise politique et institutionnelle dans laquelle la Moldova est entrée après les élections législatives du 5 avril et 29 juillet 2009. La campagne a été pluraliste, mais son atmosphère a, en revanche, été tendue en raison de la polarisation politique et des accusations consistant surtout à désigner des coupables pour la crise politique.

40. La campagne officielle a débuté après la décision du Parlement de la Moldova du 7 juillet d'organiser le référendum constitutionnel le 5 septembre. Cette décision a été prise par 52 voix, les députés du PCRM n'ayant pas participé au vote. Par la suite, le PCRM est revenu sur sa position en déclarant qu'il abandonnerait ses protestations et serait prêt à soutenir l'adoption au sein du parlement d'amendements à l'article 78 de la Constitution introduisant l'élection directe du Président de la République. Les leaders de l'AIE ont déclaré qu'ils n'allaient pas revenir sur la décision d'organiser le référendum sur le choix du mode du scrutin.

41. Tout au long de la campagne référendaire, le PCRM a accusé les autorités de violation de l'article 143 de la Constitution et de l'article 150 du Code électoral selon lesquels le parlement devait examiner la décision de la Cour constitutionnelle sur les amendements constitutionnels six mois après la date de la prise de la décision de la Cour. Un autre événement important lors de la campagne référendaire a été la décision de la Cour constitutionnelle du 3 août, selon laquelle le dirigeant du PCRM, l'ancien président du pays, M. Voronin, ne pourrait pas briguer un troisième mandat lors de la prochaine élection présidentielle si les résultats du référendum étaient positifs. D'autres accusations portaient sur la non dissolution du parlement après le 16 juin et sur la création des BES supplémentaires à l'étranger, hors des représentations diplomatiques de la Moldova. Selon les représentants du PCRM, les autorités auraient la possibilité de frauder dans les BES où les partis politiques n'auraient pas de représentants.

42. Parallèlement, le PCRM a organisé une série de manifestations et s'est adressé à ses sympathisants pour qu'ils boycottent le référendum avec un objectif clair: si le taux de participation était inférieur à 33,33% des électeurs inscrits sur les listes électorales, les résultats du référendum seraient invalidés. Les représentants d'environ 70 villages et de localités contrôlées par le PCRM ont signé une déclaration qui demandait aux citoyens de ne pas participer au référendum.

43. Selon les représentants de l'AIE, compte tenu du fait que le PCRM contrôlait les pouvoirs locaux dans certaines régions, il aurait utilisé les ressources administratives et le personnel pour mener la campagne du boycott. Le Premier ministre, M. Vladimir Filat, a adressé un avertissement aux représentants des pouvoirs locaux en leur demandant de s'abstenir de participer à la campagne du boycott, sinon les services compétents pourraient lancer des enquêtes judiciaires.

44. Le PCRM a porté plainte contre le Premier ministre qui avait demandé aux services de sécurité de mener des enquêtes sur les représentants des pouvoirs locaux menant la campagne du boycott. Le 20 août, la CEC a rejeté la plainte du PCRM, estimant que l'avertissement du Premier ministre était en conformité avec la loi. La CEC, dans la même décision, a également estimé que l'opposition communiste avait le droit de boycotter le référendum car il s'agissait de son droit d'exprimer «son désaccord».

45. La commission ad hoc tient à souligner que, lors d'une campagne référendaire, les autorités administratives ont un devoir de neutralité. A cet égard, elle indique l'importance de l'article 3.1, point b), du Code de bonne conduite en matière référendaire de la Commission de Venise qui précise: «Contrairement au cas des élections, il ne s'impose pas d'interdire complètement l'intervention des autorités en faveur ou en défaveur d'un projet soumis au référendum. Toutefois, les autorités publiques (nationales, régionales et locales) ne doivent pas influencer le résultat du scrutin par une propagande excessive et unilatérale. L'utilisation de fonds publics à des fins de propagande par les autorités doit être exclue».

46. La campagne référendaire a été marquée par d'autres thèmes ou événements qui divisent la société moldave. Par exemple, le Parti national libéral (PNL) a diffusé une publicité qui demandait à ses électeurs de voter pour un Chef de l'Etat souhaitant promouvoir l'union avec la Roumanie. Après la plainte déposée par le PCRM, la CEC a demandé au PNL de retirer cette publicité de tous les médias. Le PNL a fait appel à la Cour d'appel de Chisinau qui, le 24 août, décida d'annuler la décision de la CEC. Le PCRM a contesté la décision de la Cour d'appel devant la Cour suprême qui, le 28 août, a confirmé la décision de la Cour d'appel.

47. Un autre sujet de division pendant la campagne référendaire était celui de l'héritage communiste. Le Président de la Moldova par intérim, M. Ghimpu, a signé un décret sur la commémoration du 28 juin comme journée de l'occupation soviétique. La Cour constitutionnelle, après avoir examiné la plainte du PCRM, a décidé que le décret présidentiel n'était pas conforme à la constitution, en arguant que le Président par intérim avait essayé d'évaluer les faits historiques d'un point de vue juridique. Lors de la campagne référendaire, le Président par intérim a déclaré qu'il envisageait de signer un autre décret sur la condamnation du Pacte Ribbentrop-Molotov, ou encore qu'il était nécessaire de préparer une loi sur la lustration.

48. Si les partis de l'Alliance ont montré leur volonté et leur unité pour critiquer la politique du PCRM et prendre la décision d'organiser le référendum constitutionnel, ils semblaient toutefois beaucoup moins convaincants et souvent divisés sur les questions d'évaluation de l'héritage communiste ou bien sur les futures candidatures de l'AIE à l'élection présidentielle.

6. Environnement médiatique

49. La couverture médiatique de la campagne électorale est réglementée par le Code électoral, le code de la radiodiffusion et le règlement de la CEC. Les médias audiovisuels, notamment la chaîne de télévision publique Moldova 1 et Radio Moldova, sont les principales sources d'information du pays, en particulier dans les régions rurales, car elles couvrent pratiquement la totalité du pays.

50. Le 16 juillet 2010, la CEC a approuvé le règlement sur la couverture médiatique de la campagne référendaire. La CEC a demandé au Conseil de coordination de l'audiovisuel (CCA) d'effectuer la surveillance de la couverture médiatique et de présenter des rapports bimensuels sur la couverture médiatique à la CEC. Selon le règlement sur la couverture médiatique, les médias ont l'obligation d'assurer des conditions égales à tous les participants au référendum et les débats ne devraient pas être réservés uniquement aux partis politiques, mais aussi aux représentants de la société civile.

51. Le CCA a publié la liste des médias ayant la couverture à l'échelle nationale (plus de 60% de la population) qui ont l'obligation de consacrer une part de leur temps audiovisuel aux débats sur le référendum. Il s'agit de 4 chaînes de TV (Moldova-1, Prime, 2 Plus, NIT TV) et six stations de radio (Radio Moldova, Antenne-C, Vocea Basarabiei, Noroc, Hit FM, et Europe Plus Moldova). La surveillance a été effectuée à partir du 26 juillet. Le premier débat télévisé sur la chaîne publique «Moldova 1» d'une série de dix a commencé le 13 août et le dernier a eu lieu le 3 septembre.

52. Certaines ONG ont critiqué le travail du CCA qui n'aurait pas respecté les délais de publication de la liste des médias ayant l'obligation d'assurer la couverture médiatique de la campagne référendaire. De plus, le site web du CCA ne contenait aucune information concernant les noms des propriétaires des médias.

53. D'une façon générale, la commission ad hoc a constaté que les médias faisaient des efforts pour assurer la couverture de tous les partis politiques, en assurant le pluralisme des opinions exprimées, en particulier dans la presse écrite, et un accès plus facile des partis d'opposition aux chaînes de télévision publique à couverture nationale. Des experts du Conseil de l'Europe et de la CEC ont organisé une formation pour les journalistes effectuant la couverture médiatique du référendum.

7. Le jour du scrutin

54. Les membres de la commission ad hoc ont reconnu que le scrutin était bien organisé et qu'il s'est déroulé dans le calme et l'ordre et dans une atmosphère sereine. Les bureaux de vote ont ouvert et fermé à l'heure (7 heures-21 heures). Aucune des équipes n'a signalé que du matériel électoral manquait à l'ouverture. Aucune activité, aucun matériel de campagne et aucune présence non autorisée n'ont été signalés aux alentours immédiats ou à l'intérieur des bureaux de vote visités. Toutes les équipes ont observé le faible taux de participation aussi bien dans les villes que dans les localités rurales, mais aucun cas de pression sur les électeurs n'a été rapporté par les équipes. De rares cas ont été observés dans certains villages où des électeurs tenaient leur bulletin ouvert à la sortie de l'isoloir et avant son dépôt dans l'urne, si bien que tout le monde pouvait voir leur choix.

55. Les membres de différentes équipes ont critiqué la procédure actuelle du vote consistant à viser les documents d'identité des électeurs pour empêcher des votes multiples, ce qui va à l'encontre du secret du vote. La question du secret du vote lors du référendum constitutionnel avait une importance majeure, compte tenu du fait que certaines forces politiques avaient appelé à boycotter le référendum et, de ce fait, la présence ou non du tampon sur une carte d'identité pourrait constituer une preuve de la participation ou du boycott au référendum.

56. Tout au long de la journée, les membres de la commission ad hoc ont observé la présence d'un grand nombre d'observateurs des principaux partis politiques participant au référendum, ainsi que des observateurs nationaux non partisans.

57. Dans les bureaux de vote où les équipes étaient présentes pour le dépouillement, celui-ci s'est déroulé de manière transparente et rapide, généralement en conformité aux procédures.

58. La participation au référendum a été de 30,29% ce qui représente 818 429 électeurs dont 707 468 ont voté «pour» et 97 999 ont voté «contre». La plus grande participation a été enregistrée à Telenesi (41,12%), Nisporeni (37,65%), Orhei (37,60%) et à Chisinau (30,7%). La plus faible participation a été observée dans la région de Gagauzie (8,62%), à Taracila (12,10%) et à Balti (18,90%). Conformément au Code électoral, les résultats du référendum constitutionnel sont invalides parce que le seuil minimum de 33,33% n'a pas été atteint.

8. Conclusions

59. La commission ad hoc de l'Assemblée chargée d'observer le référendum constitutionnel en Moldova conclut que le jour du scrutin s'est déroulé dans le calme et l'ordre. Les citoyens qui ont participé au référendum ont pu, d'une manière générale, faire leur choix librement. La commission ad hoc regrette toutefois le faible taux de participation au référendum.

60. La commission ad hoc note que, depuis les dernières élections législatives du 29 juillet 2009 et pendant la période qui a précédé le référendum constitutionnel, les différents organes du Conseil de l'Europe ont entrepris des efforts considérables pour aider la Moldova à sortir de la crise institutionnelle. A cet égard, la commission ad hoc tient à souligner qu'il appartient désormais aux acteurs politiques, quelle que soit leur position, de proposer des solutions pour stabiliser le fonctionnement des institutions dans l'intérêt général du pays, en dépassant leurs querelles personnelles ou politiques, et de rétablir la confiance entre les principales forces politiques ainsi que la confiance de la population dans le processus électoral.

61. Les responsables politiques de la Moldova, indépendamment de leur appartenance politique, devraient faire une analyse sincère des résultats du référendum du 5 septembre et en tirer les leçons qui s'imposent à un niveau politique.

62. Un référendum est un exercice de démocratie directe qui ne se limite pas à la journée du scrutin. La campagne référendaire s'est déroulée dans le contexte de la crise politique et institutionnelle qui a suivi les deux élections législatives de 2009. La commission ad hoc a constaté que l'atmosphère de la campagne référendaire a été troublée par des accusations des responsables politiques de tous bords, visant surtout à désigner des coupables de la crise politique. Les facteurs suivants ont sans doute eu leur impact sur la faible participation des citoyens au référendum, même si environ deux tiers de la population serait en faveur de l'élection directe du Président du pays selon différents sondages d'opinion publique crédibles:

- la campagne référendaire a coïncidé avec la période d'intense activité dans le domaine de l'agriculture dans un pays agraire;
- la campagne référendaire était courte;
- certains leaders politiques et éventuels candidats à l'élection présidentielle ont profité de la campagne référendaire pour faire une campagne présidentielle, étant convaincus que les résultats positifs du référendum serait acquis;
- les différentes forces politiques en faveur du changement du mode du scrutin de l'élection présidentielle ont manqué de coordination efficace;
- la campagne en faveur du boycott du PCRM et de ses alliés.

63. La commission ad hoc tient à souligner que, lors d'une campagne référendaire, les autorités administratives ont un devoir de neutralité. A cet égard, elle indique l'importance de l'article 3.1, point b), du Code de bonne conduite en matière référendaire de la Commission de Venise (voir paragraphe 45).

64. L'appel au boycott lancé par certains partis politiques explique en partie qu'un nombre important d'électeurs n'aient pas participé au référendum. La commission ad hoc considère que, si le boycott du référendum peut être considéré comme le choix de telle ou telle force politique d'exprimer son désaccord avec le référendum, ce choix engage néanmoins la responsabilité des forces politiques qui ont découragé leur électorat à exercer leur droit de vote.

65. L'administration électorale a, dans l'ensemble, fait preuve de professionnalisme et agi dans la transparence. Malgré les efforts déployés pour améliorer la qualité de la liste électorale, son exactitude demeure néanmoins problématique. La tenue correcte des listes électorales est essentielle pour garantir l'équité dans la conduite des élections et des référendums et pour renforcer la confiance du public dans le processus électoral.

66. La couverture médiatique a été dans l'ensemble équilibrée. La commission ad hoc a constaté que les médias faisaient des efforts pour assurer la couverture de tous les partis politiques, en assurant le pluralisme des opinions exprimées, en particulier dans la presse écrite, et un accès plus facile de l'opposition aux chaînes de télévision publique à couverture nationale.

67. La commission ad hoc appelle les autorités de la Moldova à organiser des élections législatives anticipées en 2010 comme les acteurs politiques s'y sont engagés envers le Conseil de l'Europe, afin de garantir l'ensemble des conditions requises pour que tous les citoyens de Moldova puissent exprimer librement leur volonté.

68. L'Assemblée parlementaire suivra attentivement l'évolution de la situation en Moldova dans le cadre de sa procédure de suivi.

9. Recommandations

69. Afin de renforcer la confiance des citoyens dans le processus démocratique en Moldova, la commission ad hoc recommande que les mesures suivantes soient prises:

- Le parlement nouvellement élu après les élections législatives anticipées est encouragé à renforcer sa coopération avec la commission de suivi pour améliorer encore le fonctionnement des institutions démocratiques en Moldova et poursuivre des réformes rigoureuses.
- Après les élections législatives anticipées, les leaders des principales forces politiques devraient immédiatement engager un dialogue constructif et responsable sur le système politique du pays afin de trouver le plus large consensus possible sur les éventuelles modifications de la Constitution actuelle avant de se prononcer sur la procédure. L'Assemblée parlementaire serait prête à y apporter sa contribution.

- Compte tenu de la proximité des élections législatives anticipées, la Commission électorale centrale devrait procéder, au plus vite, à une analyse de certaines procédures qui ont été expérimentées lors du référendum du 5 septembre, à savoir: le fonctionnement du registre électoral électronique dans 43 bureaux de vote à Chisinau et le fonctionnement des bureaux de vote ouverts pour la première fois dans les pays étrangers en dehors des représentations diplomatiques. Ce travail, ainsi que des améliorations d'ordre technique au Code électoral, devraient être effectués en étroite coopération avec les experts de la Commission de Venise.
- Le parlement nouvellement élu est vivement encouragé à résoudre la crise politique et institutionnelle dans le respect de la constitution de la Moldova.
- La commission ad hoc recommande à l'Assemblée parlementaire d'observer les élections législatives anticipées avec une délégation composée de 30 membres.

Annexe 1 – Programme

Vendredi, 3 septembre 2010

- 09.00-10.00 Réunion de la commission ad hoc
- Ouverture de la réunion et l'information de M. J. Laakso, Chef ad intérim de la délégation
 - La situation politique en Moldova, M^{me} B. Abraitiene, Représentante spéciale du Secrétaire général du Conseil de l'Europe en Moldova
 - Les développements récents dans le domaine de la législation électorale et des amendements de la Constitution, M. K. Olszewski, Expert de la Commission de Venise
 - Le plan d'action du Conseil de l'Europe pour soutenir le référendum et les élections anticipées en Moldova en 2010, M. O. Masters, Expert
 - Des arrangements pratiques et logistiques, Secrétariat
- 10.00-10.45 M. C. Neukirch, adjoint au Chef de la Mission de l'OSCE en Moldova
- 10.45-11.30 M. D. Lorenz, Conseiller politique, Délégation de l'Union européenne en Moldova
- 11.30-12.15 Table ronde avec les représentants des ONG travaillant dans le domaine d'observation de référendums:
- M. I. Manole, Président de l'association "Promo-LEX"
 - M^{me} S. Livădaru, Institut des droits de l'homme (IDOM)
 - M^{me} N. Gogu, Directeur du Centre du journalisme indépendant
 - M. I. Boțan, Directeur de l'association pour la démocratie participative (ADEPT)
- 12.30-13.15 Table ronde avec les représentants des médias en Moldova:
- M. A. Dorogan, Directeur de radio Moldova
 - M^{me} A. Sîrbu, Directeur TV, Téléradio Moldova
 - M. G. Saghin, Adjoint au directeur de Publika TV
 - M^{me} R. Mahu, Journal de Chisinau
- 13.15-14.45 Déjeuner
- 15.15-16.15 Rencontre avec les quatre dirigeants de l'Alliance pour l'intégration européenne (AIE)
- 16.15-17.00 Rencontre avec les dirigeants du Parti communiste de la Moldova
- 17.15-17.45 Rencontre avec M. M. Ghimpu, Président du Parlement, Président ad intérim de la République de Moldova

Samedi, 4 septembre 2010

- 9.30-10.15 Rencontre avec M. E. Stirbu, Président de la Commission électorale centrale et les membres de la Commission électorale centrale
- 10.30-11.15 Rencontre avec M. D. Pulbere, Président de la Court constitutionnelle de la Moldova
- 11.30 Déploiement et réunion avec les interprètes et les chauffeurs

Dimanche, 5 septembre 2010

- Jour du scrutin Observation de l'ouverture, du vote et du décompte

Lundi, 6 septembre 2010

- 09.00-10.00 Réunion de la délégation de l'Assemblée parlementaire
- 12.00 Conférence de presse

Annexe 2 – Déclaration de la délégation de l'APCE: faible participation au référendum constitutionnel en Moldova

Strasbourg, 06.09.2010 – Une délégation de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a observé le référendum constitutionnel en Moldova le 5 septembre. Elle était la seule organisation parlementaire européenne à observer ce scrutin.

Selon la délégation, le vote s'est déroulé dans le calme et l'ordre. Les citoyens qui ont participé au référendum ont pu, d'une manière générale, se déterminer librement. La délégation regrette toutefois le faible taux de participation. Il appartient maintenant aux acteurs politiques, quelle que soit leur position, de proposer des solutions pour stabiliser le fonctionnement des institutions dans l'intérêt général du pays, en dépassant leurs querelles personnelles ou politiques.

Un référendum est un exercice démocratique qui ne se limite pas à la journée du scrutin. La campagne s'est déroulée dans le contexte de la crise politique et institutionnelle qui a suivi les élections législatives de 2009. La délégation a noté qu'elle avait été perturbée par les accusations incessantes formulées par les acteurs politiques des différents camps qui étaient responsables de la crise politique.

La délégation relève cependant avec satisfaction que cela n'a pas eu d'incidence négative sur le comportement des partisans du «pour» ou du «contre» et qu'aucun incident violent n'a été signalé pendant la campagne.

L'administration électorale a, dans l'ensemble, fait preuve de professionnalisme et agi dans la transparence. La délégation reconnaît les efforts déployés pour améliorer la qualité de la liste électorale. Toutefois, son exactitude continue de laisser grandement à désirer.

La délégation salue les efforts des autorités pour faciliter la participation des citoyens de Moldova, y compris ceux résidant à l'étranger.

La couverture médiatique a été dans l'ensemble équilibrée et a rendu compte des différents points de vue. La délégation de l'APCE constate avec satisfaction l'amélioration de la couverture médiatique de la campagne qui a précédé le référendum.

Selon la délégation, l'appel au boycott lancé par certains partis politiques explique en partie qu'un nombre important d'électeurs n'aient pas participé au référendum.

La délégation souligne que, contrairement au cas des élections, il n'est pas complètement interdit aux pouvoirs publics d'intervenir pour défendre la proposition soumise à référendum. Néanmoins, la délégation condamne fermement toutes les tentatives des autorités (nationales, régionales ou locales) visant à influencer sur le résultat du référendum par une campagne outrancière et partisane ou par tout autre moyen.

La délégation de l'APCE appelle les autorités de la Moldova à organiser des élections législatives anticipées en 2010 comme les acteurs politiques s'y sont engagés envers le Conseil de l'Europe, afin de garantir l'ensemble des conditions requises pour que tous les citoyens de Moldova puissent exprimer librement leur volonté.

La délégation compte sur tous les dirigeants politiques pour trouver une issue à l'impasse politique et constitutionnelle concernant l'élection du Président de la République de Moldova.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe suivra attentivement l'évolution de la situation en Moldova dans le cadre de sa procédure de suivi et elle observera les prochaines élections en 2010.

Le rapport complet sur l'observation du référendum constitutionnel du 5 septembre sera adopté par l'Assemblée lors de la partie de session d'octobre 2010 (4-8 octobre 2010) à Strasbourg.