



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

1959 · 50 · 2009

QUATRIÈME SECTION

AFFAIRE TĂNASE ET CHIRTOACĂ c. MOLDOVA

(Requête n° 7/08)

ARRÊT

STRASBOURG

18 novembre 2008

**CETTE AFFAIRE A ÉTÉ RENVOYÉE DEVANT LA
GRANDE CHAMBRE, QUI A RENDU SON ARRÊT LE
27/04/2010**

Cet arrêt peut subir des retouches de forme.

En l'affaire Tănase et Chirtoacă c. Moldova,

La Cour européenne des droits de l'homme (quatrième section), siégeant en une chambre composée de :

Nicolas Bratza, *président*,
Lech Garlicki,
Giovanni Bonello,
Ljiljana Mijović,
David Thór Björgvinsson,
Ledi Bianku,
Mihai Poalelungi, *juges*,

et de Fatoş Araci, *greffière adjointe de section*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil le 21 octobre et le 4 novembre 2008,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. A l'origine de l'affaire se trouve une requête (n° 7/08) dirigée contre la République de Moldova et dont deux ressortissants moldaves et roumains, M. Alexandru Tănase et M. Dorin Chirtoacă (« les requérants »), ont saisi la Cour le 27 décembre 2007 en vertu de l'article 34 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention »).

2. Les requérants ont été représentés par M^e Janeta Hanganu, avocate à Chişinău. Le gouvernement moldave (« le Gouvernement ») a été représenté par son agent, M. Vladimir Grosu.

3. Les requérants alléguaient en particulier la violation de leur droit de se présenter à des élections libres et de siéger au Parlement s'ils étaient élus, dans l'intérêt de la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif tel que garantie par l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention. Ils se plaignaient également sous l'angle de l'article 14 combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1.

4. Le 17 juin 2008, une chambre de la quatrième section de la Cour, à laquelle la requête avait été attribuée, a décidé, eu égard aux élections législatives qui allaient se tenir en Moldova, d'accorder la priorité à cette affaire (article 41 du règlement de la Cour) et de la communiquer au Gouvernement. En vertu de l'article 29 § 3 de la Convention, la chambre a décidé d'examiner conjointement le fond et la recevabilité de la requête.

5. Les parties ont déposé des observations écrites et ont par la suite soumis des commentaires sur les observations de l'autre. Des observations ont également été reçues du gouvernement roumain, qui avait exercé son droit d'intervenir (articles 36 § 1 de la Convention et 44 § 1 b) du règlement). Les parties ont répondu à ces commentaires (article 44 § 5 du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. Les requérants sont nés en 1971 et 1978 respectivement et résident à Chişinău. Tous deux sont des hommes politiques moldaves de souche roumaine.

A. Contexte historique présenté par les requérants

7. La République de Moldova se situe sur un territoire qui appartenait à la Roumanie avant la Seconde Guerre mondiale. Sa population avait la nationalité roumaine, mais l'a perdue après l'annexion du territoire par l'Union soviétique en 1940.

8. Lors de la déclaration d'indépendance de la Moldova, le 27 août 1991, le Parlement de la République de Moldova condamna notamment l'annexion du territoire par l'Union soviétique en 1940, et proclama l'indépendance du pays au sein des frontières de l'ancienne République soviétique socialiste de Moldavie.

9. En 1991, le Parlement de la République de Moldova adopta une loi sur la nationalité moldave et proclama citoyens moldaves, notamment, toutes les personnes ayant vécu sur le territoire de l'ancienne République soviétique socialiste de Moldavie avant l'annexion soviétique, ainsi que leurs descendants.

10. En tant que descendants de personnes ayant vécu sur le territoire de la République de Moldova avant le 28 juin 1940, les requérants obtinrent tous deux la nationalité moldave.

11. Egalement en 1991, le Parlement roumain adopta une nouvelle loi sur la nationalité, permettant aux anciens ressortissants roumains et à leurs descendants qui avaient perdu leur nationalité avant 1989 pour des raisons qui ne pouvaient leur être imputées d'être réintégrés dans la nationalité roumaine.

12. Initialement, la Moldova n'autorisait ses ressortissants à posséder d'autres nationalités que dans des cas exceptionnels. Cette interdiction demeura cependant inopérante car de très nombreux Moldaves, en particulier d'origine roumaine, se sont prévalus des dispositions de la loi roumaine pour se faire réintégrer dans la nationalité roumaine. Dans le même temps, de nombreux Moldaves, qui étaient généralement d'une autre origine, ont acquis d'autres nationalités (russe, ukrainienne, bulgare ou encore turque).

13. En 2002, les dispositions constitutionnelles interdisant la pluralité de nationalités furent abrogées. Le 5 juin 2003, le Parlement moldave modifia la loi sur la nationalité et abrogea la restriction qui empêchait les

ressortissants moldaves de posséder d'autres nationalités (paragraphe 43 ci-dessous). Selon les nouvelles dispositions, les personnes ayant plusieurs nationalités ont les mêmes droits que celles qui possèdent seulement la nationalité moldave, sans exception.

14. A des dates non précisées, les requérants acquièrent la nationalité roumaine. Leurs passeports roumains actuels furent délivrés en décembre 2005 et en octobre 2006 respectivement. Par la suite, les intéressés annoncèrent publiquement qu'ils possédaient la nationalité roumaine.

15. Le nombre total de Moldaves qui ont obtenu la nationalité roumaine depuis 1991 n'est pas connu, le gouvernement roumain ne l'ayant jamais rendu public. On estime cependant qu'entre 95 000 et 300 000 Moldaves ont acquis ladite nationalité entre 1991 et 2001.

16. Le 4 février 2007, le président de la Roumanie déclara dans un entretien qu'environ 800 000 demandes de nationalité roumaine déposées par des Moldaves étaient pendantes et que son gouvernement s'attendait à ce que ce chiffre atteigne 1,5 million, sur un total de 3,8 millions de Moldaves, d'ici la fin de l'année 2007.

17. Le nombre de Moldaves possédant une seconde nationalité autre que la nationalité roumaine n'est pas non plus connu, mais il semble qu'il soit très élevé et que la nationalité russe occupe le deuxième rang, en termes de popularité, après la nationalité roumaine. Le 16 septembre 2008, l'ambassadeur de Russie en Moldova déclara dans un entretien télévisé qu'il y avait environ 120 000 Moldaves titulaires de passeports russes sur les deux rives du Dniestr. Le gouvernement moldave a indiqué dans ses observations qu'un tiers de la population de Transnistrie possédait deux nationalités, et V. Mișin, député communiste, a avancé durant les débats parlementaires relatifs à la loi n° 273 (paragraphe 30 ci-dessous) que le nombre total de Moldaves binationaux était d'environ 500 000.

B. Aperçu de l'évolution politique récente de la Moldova, soumis par les requérants

18. Pendant la dernière décennie, le Parti communiste de Moldova, avec la plus grande représentation au Parlement, a été le parti politique dominant du pays.

19. A côté du Parti communiste, il existe plus de vingt-cinq partis politiques, mais ceux-ci sont nettement moins influents. Leur nombre précis est difficile à déterminer en raison de fluctuations constantes. Comme ils sont moins puissants, très peu d'entre eux sont parvenus à franchir le seuil électoral de 6 % lors des précédents scrutins législatifs et à entrer au Parlement.

20. Lors des élections de 2001, le Parti populaire démocrate-chrétien, en recueillant environ 8 % des voix fut, outre le Parti communiste, le seul parti sur les vingt-sept participants qui réussit à atteindre seul le seuil électoral.

Six autres partis, qui avaient fusionné en un bloc électoral (liste commune), obtinrent quelque 13 % des suffrages. Le Parti communiste recueillit environ 50 % des voix et, après répartition proportionnelle des suffrages perdus, remporta 71 sièges sur 101.

21. En 2002, la législation électorale fut modifiée. Le seuil électoral de 6 % fut maintenu mais on instaura un nouveau seuil de 9 % pour les blocs électoraux composés de deux partis et un seuil de 12 % pour les blocs de trois partis ou plus.

22. Lors des élections de 2005, sur un total de vingt-trois participants, le Parti populaire démocrate-chrétien fut à nouveau le seul parti, outre le Parti communiste, à parvenir à franchir seul le seuil électoral, avec quelque 9 % des voix. Trois autres partis unis en un bloc électoral recueillirent environ 28 % des suffrages, et le Parti communiste remporta près de 46 % des voix. Après répartition proportionnelle des suffrages perdus, le Parti communiste obtint 56 sièges de députés sur un total de 101.

23. En juillet 2005, à la suite de critiques répétées de la part d'observateurs internationaux et du Conseil de l'Europe, le Parlement amenda le code électoral, fixant le seuil électoral pour les partis à 4 % et pour les blocs électoraux à 8 %. La Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (« la Commission de Venise ») et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (l'« OSCE ») se félicitèrent de l'abaissement du seuil et recommandèrent la mise en place d'un seuil similaire pour les blocs électoraux, qui à leurs yeux devaient être encouragés dans l'intérêt d'une meilleure coopération et d'un gouvernement plus stable.

24. Lors des élections locales de juin 2007, le Parti communiste recueillit quelque 40 % des suffrages au sein des organes législatifs locaux. Etant donné qu'il n'y a pas de seuil électoral dans le cadre des élections locales, il est devenu un parti d'opposition dans la plupart des conseils locaux.

25. La législature actuelle s'achève le 5 mars 2009. Selon le code électoral, les élections générales suivantes doivent avoir lieu dans un délai de trois mois à compter de l'échéance du mandat de la législature en cours ; la date exacte des prochaines élections n'est toutefois pas connue à la date du présent arrêt.

C. Les activités politiques des requérants

26. En 2005, M. Chirtoacă devint vice-président du Parti libéral, parti d'opposition. En juin 2007, face à un candidat du Parti communiste, il remporta les élections locales à Chişinău, la capitale, avec une majorité de 61,17 % des voix, et devint maire.

27. Le 18 juin 2008, M. Chirtoacă déclara dans un entretien qu'il participerait activement aux élections législatives du printemps 2009 mais

n'abandonnerait pas ses fonctions de maire de Chişinău s'il était élu. Il indiqua clairement que sa seule intention était d'aider son parti à recueillir davantage de suffrages lors des élections et de rester maire après cela. Le droit électoral moldave interdit le cumul des mandats. Le 1^{er} septembre 2008, M. Chirtoacă réitéra lors d'un entretien son intention de participer aux élections législatives, sans toutefois répéter qu'il conserverait sa charge de maire après le scrutin. Le 13 octobre 2008, il fit cependant une déclaration similaire à celle du 18 juin.

28. M. Tănase est avocat et s'est engagé dans la politique récemment. En juin 2007, il devint membre du conseil municipal de Chişinău et par la suite fut élu vice-président du Parti démocrate-libéral, parti d'opposition créé en janvier 2008.

D. La dernière réforme électorale

29. Le 10 avril 2008, le Parlement moldave mit en œuvre une réforme consistant en trois grands amendements de la législation électorale : relèvement du seuil électoral de 4 % à 6 %, interdiction de toutes formes de blocs et coalitions électoraux, et interdiction pour les personnes ayant deux nationalités ou plus de devenir députés.

30. Ce dernier amendement (loi n° 273) avait été adopté par le Parlement en première lecture bien avant cette date, le 11 octobre 2007. Selon le projet de loi élaboré par le ministère de la Justice, seules les personnes possédant exclusivement la nationalité moldave pouvaient occuper des postes élevés dans l'administration et divers services publics et se présenter aux élections législatives. Cette disposition n'était pas applicable aux personnes résidant en Transnistrie. Dans l'exposé des motifs du projet de loi, le ministre adjoint de la Justice déclara :

« Après analyse de la situation qui prévaut actuellement dans le pays en matière de nationalité, nous observons que la tendance des Moldaves à acquérir la nationalité d'autres Etats s'explique par leur souhait d'obtenir des privilèges tels que le droit de voyager sans restrictions au sein de l'Union européenne, des avantages sociaux et des possibilités en termes de réunification familiale, d'emploi et d'études.

En même temps, une personne possédant la nationalité d'un autre Etat a des obligations politiques et juridiques envers cet Etat. Un conflit d'intérêts peut surgir lorsqu'il existe des obligations à la fois envers la République de Moldova et envers l'autre Etat dont l'intéressé est un ressortissant.

Compte tenu de ce qui précède, et aux fins de remédier à la situation, nous estimons raisonnable de modifier la législation en vigueur de manière à interdire la fonction publique aux personnes qui possèdent plusieurs nationalités (...)

Cela ne signifie pas toutefois que les personnes en question ne pourront travailler en République de Moldova. Elles pourront pratiquer leurs activités professionnelles dans des domaines qui n'impliquent pas l'exercice de l'autorité publique (...) »

31. Au cours des débats parlementaires, de nombreux membres de l'opposition demandèrent que le projet fût soumis au Conseil de l'Europe en vue d'une expertise préalable. La majorité vota contre cette proposition ; en contrepartie, l'opposition fut invitée à contester la nouvelle loi devant la Cour constitutionnelle de Moldova, ce qu'elle ne fit pas. De nombreux députés de l'opposition estimèrent que l'amendement proposé était contraire à l'article 17 de la Convention européenne sur la nationalité, mais le ministre adjoint de la Justice exprima un avis contraire et considéra qu'en tout état de cause il était loisible au Parlement de dénoncer cette Convention en cas d'incompatibilité.

32. Le 7 décembre 2007, le projet de loi fut adopté par le Parlement en dernière lecture (paragraphe 44 ci-dessous) ; à une date ultérieure, le président de la Moldova refusa toutefois de promulguer le texte et le renvoya au Parlement pour un nouvel examen.

33. Le projet fut à nouveau amendé et la liste des postes dans l'administration et la fonction publique non accessibles aux plurinationaux fut réduite. Les dispositions relatives aux élections législatives furent également modifiées, de manière à autoriser les binationaux ou plurinationaux à se présenter à ces élections ; les intéressés doivent toutefois informer la Commission électorale centrale qu'ils possèdent d'autres nationalités avant de faire enregistrer leur candidature, et renoncer à ces nationalités avant validation par la Cour constitutionnelle de leur mandat de député (paragraphe 45 ci-dessous).

34. Le 10 avril 2008, le nouveau projet de loi fut soumis au Parlement par la commission des lois du Parlement et fut adopté. Le 29 avril 2008, le président promulgua cette loi qui, le 13 mai 2008, fut publiée au Journal officiel et entra ainsi en vigueur. Les deux autres amendements à la législation électorale furent également adoptés et entrèrent en vigueur en mai 2008.

E. Réactions internationales à la réforme électorale

35. Le 29 avril 2008, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (« ECRI ») du Conseil de l'Europe rendit public un rapport daté du 14 décembre 2007 dans lequel elle exprimait sa préoccupation quant aux amendements relatifs à la possession de deux ou plusieurs nationalités :

« 16. L'ECRI note avec intérêt que l'article 25 de la loi sur la nationalité, en pleine conformité avec l'article 17 de la Convention européenne sur la nationalité que Moldova a ratifiée, dispose que les citoyens moldaves qui possèdent une autre nationalité et qui ont leur résidence légale et habituelle en Moldova ont les mêmes droits et devoirs que les autres citoyens moldaves. A ce sujet, l'ECRI tient à faire part de sa préoccupation face à un projet de loi portant modification de certains textes législatifs adoptés en première lecture par le parlement le 11 octobre 2007. Selon ce projet de loi, seules les personnes ayant exclusivement la nationalité moldave sont habilitées à occuper des postes élevés dans l'administration et dans plusieurs services

publics. D'après les informations qu'elle a reçues, l'ECRI croit comprendre qu'au cas où ce projet de loi entrerait en vigueur sous sa forme actuelle, les citoyens moldaves ayant plusieurs nationalités seraient très désavantagés par rapport aux autres citoyens moldaves dans l'accès à des fonctions publiques. Il semble donc que si la loi entre en vigueur en l'état, cela pourrait conduire à une discrimination, c'est-à-dire une différence de traitement injustifiée, sur la base de la nationalité. L'ECRI croit savoir qu'au moment où le présent rapport a été rédigé, un vaste débat portait en Moldova sur ce projet de loi et que de nombreuses sources, tant au niveau national qu'au niveau international, ont souligné la nécessité de procéder à une révision complète du texte avant son adoption définitive pour qu'il soit compatible avec les normes nationales et internationales.

(...)

18. L'ECRI recommande vivement aux autorités moldaves de réviser le projet de loi du 11 octobre 2007 (...) afin de s'assurer que ce projet ne porte pas atteinte au principe de non-discrimination pour des raisons liées à la nationalité ni ne remette en question tous les avantages résultant des modifications récemment apportées à la loi sur la nationalité visant à autoriser la pluralité de nationalités. »

36. Le 27 mai 2008, M. Rupel, ministre slovène des Affaires étrangères et chef du Conseil de coopération UE-Moldova, assura qu'il était important que la Moldova menât son scrutin législatif de 2009 conformément aux normes internationales, et exprima son inquiétude face aux derniers amendements à la législation électorale, qui entre autres relevaient le seuil électoral à 6 %.

37. Dans un rapport daté du 9 juin 2008, la Commission de l'Assemblée parlementaire pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe déclara notamment :

« 20. L'Assemblée apprécie les efforts des autorités moldaves pour évaluer le degré de mise en œuvre des recommandations des experts du Conseil de l'Europe. Cependant, tous les nouveaux projets de loi touchant des domaines en rapport avec les engagements pris à l'égard du Conseil de l'Europe doivent être soumis aux experts de ce dernier et discutés avec eux préalablement à leur adoption.

(...)

80. Dans leur rapport de 2007 sur le respect des obligations et engagements de la Moldova (Doc. 11374), les corapporteurs de la commission saluaient les modifications apportées au Code électoral en 2005. Plus précisément, le seuil pour les partis se présentant seuls avait été ramené à 4 % et à 8 % pour les coalitions (...)

82. La commission de suivi est très inquiète des nouvelles modifications apportées au code électoral. En avril 2008, le Parlement moldave a relevé le seuil des listes de partis à 6 % et a interdit la constitution de « blocs électoraux » – listes conjointes présentées par un groupe de partis politiques. Ces mesures sont préoccupantes et la commission a décidé de procéder à un échange de vues avec la délégation moldave dans les plus brefs délais, le 15 avril. La législation électorale ne peut pas être modifiée tous les deux ou trois ans pour satisfaire des impératifs politiques. Elle doit permettre à un large éventail de partis de participer au processus démocratique afin de contribuer à l'établissement d'institutions démocratiques vraiment pluralistes. Les

corapporteurs vont examiner de près les dernières modifications ainsi que leurs raisons sous-jacentes lors de l'observation des préparatifs des prochaines élections parlementaires prévues pour le printemps 2009. »

38. Des inquiétudes furent également exprimées dans la Résolution n° 1619 de l'Assemblée parlementaire, adoptée le 25 juin 2008 :

« [L]'Assemblée (...) déplore (...) la récente décision prise par le Parlement moldove de relever [le] seuil [électoral] à 6 % pour les listes des partis (...) »

39. Le problème de la réforme électorale fut également soulevé le 9 juillet 2008 par le président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, M. Lluís Maria de Puig, lors d'un discours devant le Parlement moldave :

« (...) [J]e vous encourage vivement à obtenir l'aval de la Commission de Venise au sujet des derniers changements dans le cadre législatif qui s'appliquera aux prochaines élections, notamment en ce qui concerne le seuil électoral, les blocs électoraux et la double citoyenneté. Ce sont des questions délicates et il est nécessaire de trouver le bon équilibre entre les préoccupations qui vous ont guidées pour introduire ces dispositions et le souci de la communauté internationale que ces mêmes dispositions soient conformes aux principes du Conseil de l'Europe.

40. Le 23 octobre 2008, la Commission de Venise rendit public un rapport concernant les modifications apportées au code électoral en avril 2008. Le rapport est critique à l'égard de l'ensemble des aspects de la réforme. Quant aux amendements concernant les personnes qui possèdent plusieurs nationalités, le rapport se lit ainsi :

« 30. Un nouveau paragraphe à l'article 13(2) refuse le droit « d'être élu » lors des élections parlementaires « aux personnes qui ont en plus de la nationalité de la République de Moldova d'autres nationalités pour occuper une fonction de député selon les conditions de l'article 75 ». Or l'article 75(3) dispose qu'une personne peut avoir plusieurs nationalités et présenter sa candidature, à condition de renoncer au moment de l'élection à ses nationalités autres que la nationalité moldave. Cela doit être considéré comme une incompatibilité.

31. Au-delà de la simple question d'incohérence, la nationalité multiple ne devrait pas figurer parmi les restrictions au droit de se présenter aux élections. Le Code de bonne conduite en matière électorale cite la Convention européenne sur la nationalité, ratifiée par la Moldova en novembre 1999, qui dispose sans ambiguïté que « les ressortissants d'un Etat partie détenteurs d'une autre nationalité devraient avoir, sur le territoire de l'Etat partie dans lequel ils résident les mêmes droits et devoirs que les autres ressortissants de cet Etat partie.

32. Qui plus est, cette limitation pourrait constituer une violation de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à savoir de l'article 3 du Premier Protocole et de l'article 14 de la Convention. »

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

41. Les dispositions pertinentes de la Constitution de la République de Moldova sont ainsi libellées :

Article 8

Le respect du droit international et des traités internationaux

« 1. La République de Moldova s'engage à respecter la Charte de l'Organisation des Nations Unies et les traités auxquels elle est partie (...) »

Article 38

Le droit de vote et le droit d'être élu

« (...) »

3. Le droit d'être élu est garanti à tous les citoyens de la République de Moldova ayant le droit de vote dans les conditions fixées par la loi. »

Article 39

Le droit d'accès à la fonction publique

« 1. Les citoyens de la République de Moldova ont le droit de participer, directement ou par l'intermédiaire de leurs représentants, à l'administration des affaires publiques.

2. L'accès à la fonction publique est assuré, selon la loi, à tout citoyen. »

42. Selon l'article 38 du code de la juridiction constitutionnelle de la République de Moldova, la Cour constitutionnelle ne peut être saisie que par le président de la République de Moldova, le gouvernement, le ministre de la Justice, la Cour suprême de justice, la Cour économique, le procureur général, les députés, les groupes parlementaires et le médiateur.

43. L'article 24 (paragraphe 1 et 3) de la loi sur la nationalité moldave, tel que modifié le 5 juin 2003, dispose qu'il est permis en Moldova de posséder plusieurs nationalités et que l'acquisition par un ressortissant moldave d'une autre nationalité n'entraîne pas la perte de la nationalité moldave.

44. Les dispositions pertinentes de la loi n° 273, adoptée par le Parlement le 7 décembre 2007 mais non promulguée par le président, sont ainsi libellées :

Article X

« Les candidats à la charge de député doivent avoir au moins dix-huit ans au jour du scrutin, posséder exclusivement la nationalité moldave, résider dans le pays et remplir les conditions prévues par le présent code. »

45. Les dispositions pertinentes de la loi n° 273, telle qu'en vigueur depuis le 13 mai 2008, se lisent ainsi :

Article IX

« 1. Les candidats à la charge de député doivent avoir au moins dix-huit ans au jour du scrutin, posséder la nationalité moldave, résider dans le pays et remplir les conditions prévues par le présent code.

2. Au moment de faire enregistrer sa candidature, l'intéressé doit, le cas échéant, déclarer qu'il possède ou a demandé la nationalité d'un autre Etat.

3. Lors de la validation de son mandat de député, une personne visée au paragraphe 2 doit prouver à l'aide de documents écrits qu'elle a renoncé à la nationalité d'un autre Etat, qu'elle a engagé une procédure à cet effet ou qu'elle a retiré une demande visant à l'obtention d'une telle nationalité.

4. Le manquement d'une personne à déclarer qu'elle possède une autre nationalité au moment de faire enregistrer sa candidature à la charge de député, ou le fait d'acquérir une autre nationalité durant l'exercice d'un mandat de député, constituent des motifs suffisants pour entraîner l'annulation par la Cour constitutionnelle du mandat de député à la demande de la Commission électorale centrale. »

Article XXI

« 3. Les incompatibilités prévues par la présente loi ne s'appliquent aux personnes résidant en Transnistrie que pour autant qu'elles sont énoncées dans la législation relative au statut juridique spécial de la Transnistrie. »

46. Les dispositions pertinentes de la loi n° 595 relative aux traités internationaux ratifiés par la République de Moldova sont ainsi libellées :

Article 19

Respect des traités internationaux

« Les traités internationaux doivent être observés avec bonne foi et conformément au principe *pacta sunt servanda*. La République de Moldova ne peut invoquer les dispositions de son droit interne pour justifier le non-respect d'un traité international auquel elle est partie.

Article 20

L'application des traités internationaux

« Les dispositions des traités internationaux qui, de par leur libellé, sont susceptibles d'être applicables sans nécessiter l'adoption d'actes législatifs spéciaux ont un caractère exécutoire et s'appliquent directement dans le cadre de l'ordre juridique moldave. Aux fins de la mise en œuvre des autres dispositions des traités, des actes normatifs spéciaux sont adoptés. »

III. L'ACTIVITÉ DU CONSEIL DE L'EUROPE

47. Les dispositions pertinentes de la Convention européenne sur la nationalité, qui est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2000 (en général et à l'égard de la Moldova), sont ainsi libellées :

Préambule

« Reconnaissant qu'en matière de nationalité, tant les intérêts légitimes des Etats que ceux des individus doivent être pris en compte ;

(...)

Notant que les Etats ont des positions différentes sur la question de pluralité de nationalités et reconnaissant que chaque Etat est libre de décider des conséquences qui découlent, dans son droit interne, de l'acquisition ou de la possession d'une autre nationalité par l'un de ses ressortissants ; »

Article 15

Autres cas possibles de pluralité de nationalités

« Les dispositions de la Convention ne limitent pas le droit de chaque Etat Partie de déterminer dans son droit interne si :

- a) ses ressortissants qui acquièrent ou possèdent la nationalité d'un autre Etat gardent ou perdent la nationalité de cet Etat Partie,
- b) l'acquisition ou la conservation de sa nationalité est subordonnée à la renonciation ou la perte d'une autre nationalité. »

Article 17

Droits et devoirs relatifs à la pluralité de nationalités

« 1. Les ressortissants d'un Etat Partie possédant une autre nationalité doivent avoir, sur le territoire de cet Etat Partie dans lequel ils résident, les mêmes droits et devoirs que les autres ressortissants de cet Etat Partie.

2. Les dispositions du présent chapitre ne portent pas atteinte :

- a) aux règles de droit international relatives à la protection diplomatique ou consulaire qu'un Etat Partie accorde à l'un de ses ressortissants possédant simultanément une autre nationalité,
- b) à l'application des règles de droit international privé de chaque Etat Partie en cas de pluralité de nationalités. »

48. Les passages pertinents du rapport explicatif du Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe (CDL-AD (2002) 23 rev) disposent :

« 63. La stabilité du droit est un élément important de la crédibilité du processus électoral, qui est elle-même essentielle à la consolidation de la démocratie. En effet, si les règles changent souvent, l'électeur peut être désorienté et ne pas les comprendre, notamment si elles présentent un caractère complexe ; il peut surtout considérer, à tort ou à raison, que le droit électoral est un instrument que ceux qui exercent le pouvoir manipulent en leur faveur, et que le vote de l'électeur n'est dès lors pas l'élément qui décide du résultat du scrutin.

64. La nécessité de garantir la stabilité ne concerne pas, en pratique, tant les principes fondamentaux, dont la mise en cause formelle est difficilement envisageable, que certaines règles plus précises du droit électoral, en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions. Ces trois éléments apparaissent souvent – à tort ou à raison – comme déterminants pour le résultat du scrutin, et il convient d'éviter, non seulement les manipulations en faveur du parti au pouvoir, mais aussi les apparences mêmes de manipulations.

65. Ce qui est à éviter, ce n'est pas tant la modification du mode de scrutin, car celui-ci peut toujours être amélioré ; c'est sa révision répétée ou intervenant peu avant le scrutin (moins d'un an). Même en l'absence de volonté de manipulation, celle-ci apparaîtra alors comme liée à des intérêts partisans conjoncturels.

(...)

6. (...)

[L]es doubles nationaux doivent, d'après la Convention européenne sur la nationalité, disposer des mêmes droits électoraux que les autres nationaux. »

49. Ayant procédé à une étude comparative des législations de quarante-deux Etats membres du Conseil de l'Europe, la Cour observe que la majorité de ces pays autorisent la double nationalité ou la pluralité de nationalités. Dans certains des Etats qui interdisent la double nationalité, en pratique les dispositions visant à empêcher la pluralité de nationalités sont restées lettre morte (par exemple en Estonie). Dans quatre pays (Azerbaïdjan, Bulgarie, Lituanie et Malte), l'interdiction de la double nationalité est combinée à une disposition, dans la législation électorale ou la constitution, interdisant aux personnes qui possèdent d'autres nationalités de se faire élire au Parlement. Dans deux pays, à savoir Monaco et le Portugal, les binationaux ne sont inéligibles au Parlement que dans certaines circonstances. A Monaco, les personnes qui possèdent deux nationalités et occupent dans un Etat étranger une charge publique ou élective ne peuvent présenter leur candidature. Au Portugal, on distingue, outre le territoire principal du pays, deux circonscriptions, l'une couvrant le territoire des Etats européens et l'autre englobant tous les autres Etats et le territoire de Macao. Un ressortissant portugais possédant par exemple la nationalité française ne pourra briguer un siège de député dans la circonscription couvrant le territoire des Etats européens ; il pourra toutefois présenter sa candidature dans les deux autres circonscriptions.

EN DROIT

50. Les requérants allèguent que l'interdiction faite aux ressortissants moldaves qui possèdent d'autres nationalités de se faire élire au Parlement porte atteinte à leur droit de se présenter à des élections libres et de siéger au Parlement s'ils sont élus, aux fins de la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. Ils invoquent l'article 3 du Protocole n° 1, qui dispose :

« Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. »

51. Sous l'angle de l'article 14 combiné avec l'article 3 du Protocole n° 1, ils estiment également être soumis à une discrimination par rapport à d'autres ressortissants moldaves possédant deux nationalités et résidant en Transnistrie. Ils invoquent l'article 14 de la Convention, ainsi libellé :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la (...) Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

I. SUR LA RECEVABILITÉ DES GRIEFS

A. Sur le statut de victime

1. Les thèses des parties

a) Les observations du gouvernement moldave

52. Le Gouvernement estime que les requérants ne peuvent se prétendre victimes au sens de l'article 34 de la Convention et que leur requête équivaut à une *actio popularis*.

53. Tout d'abord, les requérants ont soumis leur requête à la Cour bien avant la promulgation par le président et l'entrée en vigueur de la loi litigieuse ; celle-ci, dès lors, n'aurait pu à cette époque avoir aucun effet négatif sur les requérants, d'autant que la campagne électorale moldave n'avait pas encore débuté.

54. Ensuite, la législation en cause ne présente aucun risque ou inconvénient pour les requérants, même maintenant, après son adoption. A cet égard, le Gouvernement soutient qu'il n'y a pas de lien suffisamment direct entre les requérants et le préjudice qu'ils subiraient selon eux du fait de la nouvelle législation. Ni le Parti libéral ni le Parti démocrate-libéral,

dont les requérants sont les vice-présidents, n'ont jamais participé à des élections législatives. Le Parti libéral a participé aux élections locales de 2007 et obtenu au niveau national un score très modeste, et le Parti démocrate-libéral n'a pas même participé à des élections locales.

55. De plus, les requérants n'ont pas prouvé leur intention de se présenter aux élections législatives de 2009 et n'ont présenté aucun élément permettant d'établir que leurs partis respectifs entendaient les inscrire sur leurs listes. L'existence d'une telle intention n'est pas démontrée par les lettres des deux partis en question (paragraphe 59 ci-dessous), car ceux-ci sont peu objectifs vis-à-vis des requérants, auxquels ils fourniraient n'importe quelle lettre aux fins de soutenir leur requête devant la Cour. Même en supposant que ces lettres aient une valeur, il demeure que les partis des requérants peuvent changer d'avis à tout moment. Le Gouvernement estime de plus que le président du Parti démocrate-libéral a un intérêt personnel dans l'affaire dès lors qu'il est également un ressortissant roumain.

56. Selon le Gouvernement, la déclaration faite par M. Chirtoacă en juin 2008 est une preuve supplémentaire du fait que la requête revêt le caractère d'une *actio popularis*. Quant à la déclaration du requérant en date du 1^{er} septembre 2008, le Gouvernement soutient qu'elle ne reflète pas les intentions réelles de l'intéressé et qu'elle a été faite uniquement pour servir cette requête, trois jours avant le délai imposé aux requérants pour soumettre leurs observations à la Cour (paragraphe 27 ci-dessus).

57. En ce qui concerne M. Tănase, le Gouvernement dit ne pas être certain, en tout état de cause, que l'intéressé remplisse les conditions requises pour participer au scrutin législatif ; en effet, son passeport roumain indique qu'il réside en Roumanie, alors que la législation électorale moldave dispose que seules les personnes domiciliées en Moldova peuvent se présenter aux élections législatives.

58. Enfin, le Gouvernement soutient que de toute façon les requérants ne peuvent se plaindre d'une violation future et hypothétique mais uniquement d'une violation passée, de sorte qu'ils doivent attendre que les élections législatives du printemps 2009 aient eu lieu pour introduire leur requête.

b) Les observations des requérants

59. Les requérants contestent les observations du Gouvernement concernant leur statut de victime. Eu égard à l'argument selon lequel ils n'ont pas prouvé l'intention de leurs partis de les inscrire sur leurs listes, ils soumettent deux lettres dans lesquelles les présidents respectifs du Parti libéral et du Parti démocrate-libéral confirment l'intention de ces partis d'inclure les deux requérants sur leurs listes.

60. Evoquant la déclaration de juin 2008 dans laquelle M. Chirtoacă a informé la presse qu'il participerait aux élections législatives mais conserverait sa charge de maire indépendamment des résultats du scrutin,

les requérants arguent que cette déclaration était tout à fait logique dans des circonstances où la loi ne les autorise pas à devenir députés mais uniquement à se présenter aux élections. Les requérants mettent en avant un autre entretien, datant du 1^{er} septembre 2008, dans lequel M. Chirtoacă a réitéré son intention de participer aux élections mais non l'intention de rester maire après le scrutin.

61. En ce qui concerne l'observation du Gouvernement relative au lieu de résidence de M. Tănase, les requérants affirment que son lieu de résidence habituel se trouve évidemment à Chişinău. L'intéressé ne possède de propriété qu'à Chişinău et partage celle-ci avec son épouse et ses enfants. Ces derniers sont scolarisés à Chişinău. M. Tănase est membre du conseil municipal de cette ville et, depuis son élection en juin 2007, n'a jamais manqué une réunion du conseil. Il est régulièrement présent dans les médias locaux. Selon les tampons apposés sur son passeport, il n'a passé que vingt-huit jours en Roumanie au cours des trois dernières années.

62. Les requérants soutiennent que le fait que leurs partis n'aient jamais participé à des élections législatives ne signifie pas que quelque chose les empêchera de le faire à l'avenir. Par ailleurs, le Parti démocrate-libéral, qui a été créé en janvier 2008, n'a pas encore eu la possibilité de prendre part à un scrutin. Selon les requérants, les deux partis ont en tout état de cause de bonnes chances de faire leur entrée au Parlement en 2009.

63. Pour ce qui est de l'argument du Gouvernement consistant à dire que la requête a été introduite avant l'entrée en vigueur de la législation litigieuse et que les requérants doivent attendre que les élections soient passées pour pouvoir se considérer victimes au regard de la Convention, les intéressés estiment que la législation était en vigueur à la date de la communication de l'affaire et que le fait d'attendre que le scrutin soit passé rendrait illusoire la protection que la Cour est à même d'offrir. Sur ce dernier point, ils mentionnent la jurisprudence de la Cour selon laquelle la Convention protège des droits qui sont concrets et effectifs et non théoriques et illusoires.

64. Les requérants renvoient aussi à la jurisprudence de la Cour selon laquelle un particulier peut soutenir qu'une loi viole ses droits même en l'absence d'acte individuel d'exécution, si l'intéressé est obligé de changer de comportement sous peine de poursuites ou s'il fait partie d'une catégorie de personnes risquant de subir directement les effets de la législation. A cet égard, les requérants expliquent qu'ils ne se sont pas simplement plaints d'une loi qu'ils jugent mauvaise, mais qu'ils ont soulevé des objections concernant les effets de cette loi sur leur existence. Alors qu'ils ont clairement l'intention de participer au prochain scrutin législatif et de devenir députés, la loi en question les en empêche en raison de leur double nationalité. La nationalité roumaine est très importante pour eux car c'est celle de leurs parents et grands-parents, et ils ne sont pas disposés à y

renoncer. Ils risquent donc, dans un avenir proche, de subir directement les effets de la législation litigieuse.

c) Les observations du gouvernement roumain

65. Le gouvernement roumain soutient la position des requérants. Il estime que la situation de MM. Tănase et Chirtoacă est très proche de celle de deux requérantes dans l'affaire *Open Door et Dublin Well Woman c. Irlande* (29 octobre 1992, § 44, série A n° 246-A) ; dans cette affaire, la Cour a jugé que les deux femmes en question avaient été victimes d'une décision d'un tribunal national ayant empêché les sociétés requérantes de fournir certains renseignements à des femmes enceintes.

66. En ce qui concerne les déclarations de M. Chirtoacă selon lesquelles il n'abandonnerait pas sa charge de maire même s'il était élu (paragraphe 27 ci-dessus), le gouvernement roumain affirme qu'il s'agissait simplement d'une déclaration politique et non d'une manifestation de volonté impliquant des effets concrets.

67. Le gouvernement roumain ajoute que la protection de la Cour serait illusoire si les requérants devaient, pour introduire une requête, attendre que les élections soient passées et qu'ils se trouvent en situation de subir directement les effets de la législation litigieuse.

68. Enfin, le gouvernement roumain conteste les observations du gouvernement défendeur selon lesquelles M. Tănase ne réside pas en Moldova.

2. L'appréciation de la Cour

69. La Cour rappelle que pour pouvoir introduire une requête en vertu de l'article 34 une personne physique, une organisation non gouvernementale ou un groupe de particuliers doit pouvoir se prétendre victime d'une violation des droits reconnus dans la Convention. Pour pouvoir se prétendre victime d'une violation, un individu doit avoir subi directement les effets de la mesure litigieuse. Ainsi, la Convention n'envisage pas la possibilité d'engager une *actio popularis* aux fins de l'interprétation des droits reconnus dans la Convention ; elle n'autorise pas non plus les particuliers à se plaindre d'une disposition de droit interne simplement parce qu'il leur semble, sans qu'ils en aient directement subi les effets, qu'elle enfreint la Convention. Il est toutefois loisible à un particulier de soutenir qu'une loi viole ses droits, en l'absence d'acte individuel d'exécution, si l'intéressé est obligé de changer de comportement sous peine de poursuites ou s'il fait partie d'une catégorie de personnes risquant de subir directement les effets de la législation (*Burden c. Royaume-Uni* [GC], n° 13378/05, § 33 et 34, 29 avril 2008 ; *Open Door et Dublin Well Woman*, précité ; *Klass et autres c. Allemagne*, 6 septembre 1978, § 33, série A n° 28).

70. La Cour observe que le premier requérant, M. Tănase, est un homme politique actif et connu qui a clairement annoncé son intention de se présenter aux élections législatives de 2009 et de siéger au Parlement s'il est élu. Elle note également que l'intéressé a indiqué que pour des raisons personnelles il n'avait pas l'intention de renoncer à sa double nationalité.

Dès lors, le premier requérant subit directement les effets de la loi n° 273, car s'il est élu il devra faire un choix difficile : soit siéger comme député, soit renoncer à sa double nationalité. De plus, étant donné que briguer un siège au Parlement nécessite un investissement et des efforts personnels considérables, le fait pour le requérant de savoir qu'après le scrutin il pourrait avoir à effectuer ce choix va indéniablement peser sur lui dès le début de la campagne électorale et non pas seulement dans l'hypothèse où il serait élu. Même s'il décide de poursuivre sa campagne et d'y consacrer son énergie, il court de plus le risque de perdre des voix car les électeurs seront conscients qu'il pourrait décider de ne pas siéger si cela implique la perte de son statut de binational.

71. Le gouvernement défendeur a par ailleurs soutenu que le premier requérant devait attendre pour introduire sa requête que les élections soient passées. La Cour rappelle que l'objet et le but de la Convention, instrument de protection des droits de l'homme, appellent à interpréter et à appliquer ses dispositions d'une manière qui en rende les exigences non pas théoriques ou illusoires, mais concrètes et effectives (*Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30 janvier 1998, § 33, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I). Elle estime qu'admettre l'argument du Gouvernement et reporter l'adoption d'un arrêt au lendemain des élections aurait pour effet de rendre illusoire et théorique la protection offerte par la Convention.

72. Doutant que la candidature de M. Tănase répondît aux conditions légales, le gouvernement défendeur a en particulier attiré l'attention de la Cour sur la mention, dans son passeport roumain, d'un domicile à Bucarest. La Cour rejette ce point de vue, car il ressort clairement des observations du premier requérant et des documents soumis par lui que son unique lieu de résidence se trouve à Chișinău et non à Bucarest.

73. Dans ces circonstances, la Cour conclut que M. Tănase peut se prétendre victime, au sens de l'article 34 de la Convention. L'exception soulevée par le Gouvernement doit donc être rejetée en ce qui le concerne.

74. Pour ce qui est de M. Chirtoacă, la Cour note qu'en vertu de la législation moldave, il lui est impossible de cumuler les fonctions de maire et de député. Il ressort clairement des déclarations à la presse de M. Chirtoacă (paragraphe 27 ci-dessus) que celui-ci n'a nulle intention d'abandonner sa charge de maire de Chișinău au profit de celle de député. Dès lors, la Cour estime qu'il ne subit pas les effets des dispositions de la loi n° 273 qu'il dénonce et qu'il ne peut en l'espèce se prétendre victime.

B. Sur les voies de recours internes

1. Les thèses des parties

a) Les arguments du gouvernement moldave

75. Selon le Gouvernement, M. Tănase n'a pas épuisé les voies de recours internes dont il disposait, ayant omis notamment de porter plainte auprès du médiateur, lequel aurait pu contester les dispositions litigieuses de la loi devant la Cour constitutionnelle. Le Gouvernement soumet des copies de demandes que le médiateur a par le passé formées auprès de la Cour constitutionnelle. Il estime qu'une plainte auprès du médiateur constitue une voie de recours interne effective.

b) Les arguments de M. Tănase

76. M. Tănase considère qu'une plainte auprès du médiateur n'est pas une voie de recours interne effective dès lors que le médiateur n'est tenu par aucune obligation légale d'accepter pareille plainte et de la soumettre à la Cour constitutionnelle ; il a simplement le pouvoir discrétionnaire de le faire. Le requérant présente des données statistiques dont il ressort qu'en 2007 le médiateur a reçu 1 714 plaintes mais que trois ou quatre seulement de ces affaires ont été notifiées à la juridiction constitutionnelle.

c) Les observations du gouvernement roumain

77. Le gouvernement roumain indique qu'en droit moldave le médiateur peut rejeter une plainte et que des personnes se trouvant dans la situation des requérants ne peuvent accéder directement à la Cour constitutionnelle. Il estime que la présente situation est semblable à celle en cause dans les affaires *Pantea c. Roumanie* (n° 33343/96, CEDH 2003-VI) et *Sabou et Pircalab c. Roumanie* (n° 46572/99, 28 septembre 2004), dans lesquelles la Cour a rejeté l'exception préliminaire du gouvernement défendeur relative au non-épuisement des voies de recours internes. Dans les affaires en question, il a également été jugé qu'en droit roumain les requérants n'avaient pas directement accès à la Cour constitutionnelle et ne pouvaient saisir celle-ci que par le biais des juridictions ordinaires habilitées à cet effet. Le gouvernement roumain ajoute qu'en droit roumain la décision d'une juridiction ordinaire rejetant une plainte pour inconstitutionnalité est susceptible de recours, tandis qu'une décision du médiateur moldave est définitive.

2. L'appréciation de la Cour

78. La Cour rappelle que la finalité de l'article 35 § 1 de la Convention est de ménager aux Etats contractants l'occasion de prévenir ou de redresser

les violations alléguées contre eux avant que ces allégations ne soient soumises à la Cour. Les Etats n'ont donc pas à répondre de leurs actes devant un organisme international avant d'avoir eu la possibilité de redresser la situation dans leur ordre juridique interne (voir, par exemple, *Remli c. France*, 23 avril 1996, § 33, *Recueil* 1996-II, et *Selmouni c. France* [GC], n° 25803/94, § 74, CEDH 1999-V).

79. Dans le cadre de l'article 35 § 1 de la Convention, un requérant doit se prévaloir des recours normalement disponibles et suffisants pour lui permettre d'obtenir réparation des violations qu'il allègue. Ces recours doivent exister à un degré suffisant de certitude, en pratique comme en théorie, sans quoi leur manquent l'effectivité et l'accessibilité voulues (voir notamment *Akdivar et autres c. Turquie*, 16 septembre 1996, § 66, *Recueil* 1996-IV).

80. La Cour observe qu'en l'espèce il n'a pas été loisible à M. Tănase de saisir directement la Cour constitutionnelle (paragraphe 42 ci-dessus), dès lors qu'il ne relevait pas des catégories de personnes ou d'organismes habilités à former un recours auprès de la juridiction constitutionnelle. La Cour conclut que la requête de M. Tănase ne saurait être déclarée irrecevable pour défaut d'épuisement des voies de recours internes et, en conséquence, rejette l'exception soulevée par le Gouvernement.

C. Conclusion sur la recevabilité

81. La Cour juge la présente requête irrecevable en ce qui concerne M. Chirtoacă. Quant à la partie de la requête relative à M. Tănase (ci-après « le requérant »), la Cour considère qu'elle soulève des questions de fait et de droit suffisamment sérieuses pour qu'elle ne puisse statuer à leur sujet qu'après un examen au fond, et qu'aucun motif d'irrecevabilité n'a été établi. La Cour déclare donc recevable cette partie de la requête. Conformément à sa décision d'appliquer l'article 29 § 3 de la Convention (paragraphe 4 ci-dessus), elle va sur-le-champ examiner le fond de l'affaire.

II. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 3 DU PROTOCOLE N° 1 À LA CONVENTION

A. Les thèses des parties

1. Les arguments du requérant

82. Le requérant soutient que la loi n° 273 est inaccessible, que ses effets sont imprévisibles et qu'elle viole son droit de se présenter à une élection en limitant l'accès au Parlement des ressortissants moldaves qui possèdent une

autre nationalité. Il souligne qu'il n'a pas l'intention de renoncer à sa nationalité roumaine, laquelle correspond à un droit acquis à la naissance. A ses yeux, la mesure appliquée à la veille des élections de 2009 est antidémocratique et disproportionnée.

83. En ce qui concerne les observations de droit comparatif présentées par le Gouvernement, le requérant argue qu'en Azerbaïdjan, en Bulgarie et en Lituanie la double nationalité est interdite de manière générale et que les autres pays évoqués par le Gouvernement ne sont nullement pertinents aux fins de la présente affaire.

84. Le requérant estime que l'ingérence en cause doit être appréciée à la lumière de l'évolution politique de la Moldova et, dans ce contexte, insiste sur l'identité ethnique du peuple de Moldova et de Roumanie et sur la très large part de la population de Moldova qui possède ou aspire à posséder la nationalité roumaine.

85. Il soutient également que la loi n° 273 fait partie d'un plan plus vaste du Parti communiste visant à réduire ou exclure les chances de l'opposition lors des prochaines élections, et renvoie au relèvement du seuil électoral de 4 % à 6 %, à l'interdiction des blocs électoraux et à d'autres mesures qui, à ses yeux, servent les intérêts électoraux du Parti communiste. Le requérant ajoute que toutes ces mesures ont été critiquées par le Conseil de l'Europe.

86. Selon le requérant, l'ingérence en cause ne poursuit pas un but légitime. Il affirme que l'intérêt consistant à s'assurer de la loyauté des députés envers la Moldova n'existe pas, et il donne l'exemple de Mikhaïl Sidorov, ancien « ministre de la Justice » de la « République moldave de Transnistrie » et actuel député communiste. Le code pénal moldave mentionne des infractions telles que la haute trahison, l'espionnage et la divulgation de secrets d'Etat. De plus, les auteurs de la loi n° 273 ne sont pas en mesure de citer un seul cas dans lequel une personne possédant deux nationalités ou plus se serait montrée déloyale.

87. En ce qui concerne la proportionnalité de l'ingérence, le requérant soutient que les restrictions frappant son droit de se présenter à une élection sont discriminatoires au regard de la situation d'autres citoyens de Moldova qui n'ont pas la double nationalité, et invoque l'article 17 de la Convention européenne sur la nationalité.

88. Enfin, le requérant estime que la loi n° 273 entrave la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif dans la mesure où de très nombreux électeurs possédant la double nationalité seraient privés du droit de voter pour quelqu'un qui leur ressemble.

2. Les arguments du gouvernement moldave

89. Le Gouvernement souligne à nouveau que l'introduction de la présente requête était prématurée et que la loi n° 273 n'a été promulguée par le président que quelque quatre mois plus tard. Il soutient également que selon la loi n° 273, pour faire valider son mandat par la Cour

constitutionnelle après avoir été élu, un candidat doit simplement prouver qu'il a engagé une procédure aux fins de renoncer à une autre nationalité. Une présomption selon laquelle la procédure ne sera jamais menée à terme ne saurait, d'après la législation en vigueur, servir de fondement à la révocation d'un mandat de député.

90. Le Gouvernement a estimé que l'ingérence visait plusieurs buts, à savoir assurer la loyauté des députés envers la Moldova, protéger l'indépendance et l'existence de l'Etat et garantir la sécurité de celui-ci. Enfin, l'obligation faite aux candidats de signaler qu'ils possèdent d'autres nationalités lorsqu'ils briguent un siège de député vise le but légitime qui consiste à informer les électeurs comme il se doit de l'ensemble des qualités des candidats.

91. Le Gouvernement considère que le fait que des ressortissants moldaves se voient octroyer la nationalité d'autres Etats met gravement en péril la sécurité de la Moldova. Il conteste l'argument des requérants selon lequel la loi n° 273 vise principalement les Moldaves titulaires de passeports roumains et argue que la loi est applicable à tous les citoyens de Moldova, indépendamment de la deuxième nationalité possédée. En même temps, en développant l'idée relative à la menace pour la sécurité, la souveraineté et le statut d'Etat de la Moldova que constitueraient les ressortissants moldaves ayant la nationalité d'un autre Etat, le Gouvernement insiste tout particulièrement sur ce qu'il appelle « l'aspiration roumaine à assimiler le peuple moldave pour pouvoir ensuite intégrer facilement le territoire moldave ». Le Gouvernement souligne que la Moldova est une démocratie parlementaire et que le rôle du Parlement est très important. De plus, en droit moldave, les députés ont accès à des informations secrètes. Il est donc légitime d'exiger d'eux une loyauté et une allégeance totales envers l'Etat moldave.

92. Le Gouvernement soutient que la Moldova n'est pas le seul Etat d'Europe à avoir imposé de telles restrictions à ses ressortissants. Il mentionne des Etats tels que l'Azerbaïdjan, la Bulgarie et la Lituanie, qui interdisent eux aussi à leurs ressortissants ayant d'autres nationalités de briguer un siège au Parlement. De plus, il cite en exemple divers autres pays dans lesquels des restrictions de ce type existent à l'égard d'autres charges publiques, comme la présidence en Finlande et au Portugal.

93. Selon le Gouvernement, l'ingérence était par ailleurs proportionnée dès lors que les requérants pouvaient facilement la surmonter en renonçant à leur nationalité roumaine. Le moment choisi pour modifier la législation électorale est selon lui compatible avec le Code de bonne conduite en matière électorale du Conseil de l'Europe (paragraphe 48 ci-dessus) puisqu'il se situait un an avant les élections, lesquelles devaient avoir lieu entre mars et mai 2009. De l'avis du Gouvernement, le fait que les députés de l'opposition n'aient pas participé au vote par lequel la loi n° 273 du 10 avril 2008 a été adoptée prouve qu'ils ont accepté ladite loi. Il souligne à nouveau

que même le président du Parti démocrate-libéral, qui selon lui possède la nationalité roumaine, n'a pas voté contre la loi.

94. Il n'y a pas eu atteinte à la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif, dès lors qu'il reste loisible aux électeurs binationaux de voter pour des candidats qui, même s'ils n'ont pas de seconde nationalité, sont à même de défendre leurs idées devant le Parlement. Quant au requérant, il resterait membre de son parti et aurait la possibilité d'influencer les dirigeants de celui-ci afin qu'ils adoptent une politique favorable aux binationaux.

95. Evoquant la recommandation de l'ECRI du 14 décembre 2007 (paragraphe 35 ci-dessus), le Gouvernement affirme que les autorités moldaves l'ont prise en considération et que c'est là la raison pour laquelle le Président n'a pas promulgué immédiatement la loi n° 273. Celle-ci a fait l'objet de nouveaux amendements tenant compte des remarques de l'ECRI, après quoi seulement elle a à nouveau été soumise au vote puis a été promulguée. De l'avis du Gouvernement, le texte actuel de la loi est strictement conforme à la recommandation de l'ECRI.

96. En ce qui concerne le premier paragraphe de l'article 17 de la Convention européenne sur la nationalité, le Gouvernement soutient que la restriction en question ne contredit pas cette disposition. Il explique qu'à son avis, à partir du moment où un Etat a le droit, en vertu de l'article 15 de la Convention, de décider d'autoriser ou non la double nationalité, il doit lui être pareillement loisible de décider d'accorder ou non aux binationaux l'accès à certains postes au sein de la hiérarchie de l'Etat. Selon le Gouvernement, cette position est du reste confortée par le préambule de la Convention européenne sur la nationalité. Enfin, le Gouvernement estime qu'il n'est pas nécessaire de formuler une réserve vis-à-vis de l'article 17 pour pouvoir imposer la restriction prévue par la loi n° 273.

3. Les arguments du gouvernement roumain

97. Le gouvernement roumain soutient la position du requérant. Il souligne que les effets de la loi n° 273 ne sont pas prévisibles et qu'aucun des exemples de droit comparatif donnés par le gouvernement défendeur n'est pertinent. Ainsi, l'Azerbaïdjan et la Lituanie ne sont pas parties à la Convention européenne sur la nationalité, et la Bulgarie a formulé une réserve concernant l'article 17 de ladite Convention.

98. Le gouvernement roumain exprime des doutes quant au but légitime qui d'après le gouvernement défendeur sous-tendrait l'ingérence, et souligne que les lois de la Moldova n'exigent pas du président de l'Etat qu'il possède uniquement la nationalité moldave. Selon le gouvernement roumain, il est difficile de croire qu'un Etat, qui durant ses dix-sept années d'existence n'a pas jugé dangereux pour sa sécurité de confier des postes élevés à des binationaux, n'ait pris conscience d'un tel danger que récemment et qui plus

est en l'absence de toute raison objective de changer d'avis, telle l'existence d'un cas au moins où un binational se serait montré déloyal.

99. La Moldova étant partie à la Convention européenne sur la nationalité, les droits du requérant au regard de l'article 3 du Protocole n° 1 doivent être examinés à la lumière des dispositions de cette Convention. Selon le gouvernement roumain, la loi n° 273 est contraire à la Convention européenne sur la nationalité ainsi qu'à la Constitution moldave.

B. L'appréciation de la Cour

1. Principes généraux

100. La Cour souligne tout d'abord que l'article 3 du Protocole n° 1 consacre un principe fondamental dans un régime politique véritablement démocratique et revêt donc dans le système de la Convention une importance capitale. En effet, la démocratie représente un élément fondamental de « l'ordre public européen », et les droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 sont cruciaux pour l'établissement et le maintien des fondements d'une véritable démocratie régie par la prééminence du droit (voir, en dernier lieu et parmi beaucoup d'autres, *Yumak et Sadak c. Turquie* [GC], n° 10226/03, § 105, 8 juillet 2008).

101. Des élections libres et la liberté d'expression, notamment la liberté du débat politique, constituent l'assise de tout régime démocratique (*Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, 2 mars 1987, § 47, série A n° 113, et *Lingens c. Autriche*, 8 juillet 1986, §§ 41 et 42, série A n° 103).

102. Dans ce contexte, la Cour a observé que l'article 3 du Protocole n° 1 comprenait deux aspects. Dans sa jurisprudence, elle s'est référée à l'aspect actif, c'est-à-dire au droit de vote, et à l'aspect passif, c'est-à-dire le droit de se présenter aux élections (*Ždanoka c. Lettonie* [GC], n° 58278/00, §§ 105 et 106, CEDH 2006-IV).

103. En ce qui concerne l'aspect passif de l'article 3 du Protocole n° 1, qui est pertinent en l'espèce, la Cour a souligné que les Etats contractants disposaient d'une grande latitude pour établir, dans leur ordre constitutionnel, des règles relatives au statut de parlementaire, dont les critères d'éligibilité. Quoique procédant d'un souci commun – assurer l'indépendance des élus mais aussi la liberté de choix des électeurs –, ces critères varient en fonction des facteurs historiques et politiques propres à chaque Etat. La multitude de situations prévues dans les constitutions et les législations électorales de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe démontre la diversité des choix possibles en la matière (*Podkolzina c. Lettonie*, n° 46726/99, § 33, CEDH 2002-II). La Cour a jugé qu'aux fins de l'application de l'article 3, toute loi électorale doit s'apprécier à la lumière de l'évolution politique du pays, de sorte que des détails inacceptables dans le cadre d'un système déterminé peuvent se justifier dans celui d'un autre.

Cette marge de manœuvre reconnue à l'Etat est toutefois limitée par l'obligation de respecter le principe fondamental de l'article 3, à savoir « la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif » (*Melnitchenko c. Ukraine*, n° 17707/02, § 55, CEDH 2004-X). Aucune des conditions imposées le cas échéant ne doit compromettre ou contrecarrer le souci de maintenir l'intégrité et l'effectivité d'une procédure électorale visant à déterminer la volonté du peuple par l'intermédiaire du suffrage universel (*Hirst c. Royaume-Uni (n° 2)* [GC], n° 74025/01, § 62, CEDH 2005-IX).

104. Il appartient à la Cour de statuer en dernier ressort sur l'observation des exigences de l'article 3 du Protocole n° 1. Il lui faut s'assurer que les conditions auxquelles sont subordonnés les droits de vote ne réduisent pas les droits dont il s'agit au point de les atteindre dans leur substance même et de les priver de leur effectivité, qu'elles poursuivent un but légitime et que les moyens employés ne se révèlent pas disproportionnés (*Yumak et Sadak*, précité, § 109). A cette fin, la Cour se penchera sur l'existence d'une éventuelle ingérence dans le droit du requérant et sur la justification de toute ingérence constatée au regard des exigences de légalité, de légitimité du but poursuivi et de proportionnalité (voir, par exemple, l'approche suivie dans l'arrêt *Yumak et Sadak* précité).

2. Application à l'espèce des principes ci-dessus

105. Ayant rejeté l'exception du Gouvernement relative au statut de victime du requérant, la Cour estime, pour les raisons exposées plus haut, que l'intéressé peut se prétendre victime d'une ingérence dans son droit en vertu de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention (paragraphe 70 ci-dessus). Pareille ingérence constitue une violation de cette disposition, à moins de satisfaire aux exigences de légalité, de poursuivre un but légitime et d'être proportionnée dans ses effets.

a) Légalité

106. Le requérant conteste la prévisibilité des dispositions litigieuses de la loi n° 273. La Cour estime toutefois que ces dispositions sont libellées de manière claire et peuvent passer pour satisfaire aux conditions de prévisibilité. Cela étant dit, elle relève une évidente incohérence entre les dispositions de la loi n° 273 et les exigences de l'article 17 § 1 de la Convention européenne sur la nationalité (paragraphe 47 ci-dessus ; voir également les commentaires de la Commission de Venise, paragraphe 40 ci-dessus), qui fait partie de l'ordre juridique interne et qui, en tant qu'instrument international dûment ratifié, prime la législation nationale. Une question peut donc se poser quant à la légalité globale de la restriction litigieuse. Il n'appartient pas à la Cour de résoudre ce qui semble être un conflit de normes. Cependant, dès lors que les questions touchant à la Convention européenne sur la nationalité sont également pertinentes quant à

la proportionnalité de la loi n° 273, la Cour juge plus approprié de les examiner sous ce chapitre, dans lequel elle reviendra donc sur ce point.

b) But légitime

107. Les parties sont également en désaccord sur la question de savoir si l'ingérence sert un but légitime. La Cour rappelle que l'article 3 n'est pas limité par une liste précise de « buts légitimes », tels que ceux qui sont énumérés aux articles 8 à 11 de la Convention. Les Etats contractants peuvent librement se fonder sur un but qui ne figure pas dans cette liste pour justifier une restriction, sous réserve que la compatibilité de ce but avec le principe de la prééminence du droit et les objectifs généraux de la Convention soit démontrée dans les circonstances particulières d'une affaire donnée (*Yumak et Sadak*, précité, § 109). La Cour est donc disposée à admettre l'avis du Gouvernement que l'ingérence litigieuse poursuit le but consistant à s'assurer de la loyauté des députés envers l'Etat moldave et qu'un tel but est légitime.

c) Proportionnalité

108. Se penchant sur la question de la proportionnalité, la Cour observe tout d'abord que la Moldova est le seul pays qui autorise la pluralité de nationalités tout en interdisant aux plurinationaux de se faire élire au Parlement (paragraphe 49 ci-dessus). En effet, les quatre autres Etats qui interdisent à leurs ressortissants possédant d'autres nationalités de devenir députés (Azerbaïdjan, Bulgarie, Lituanie et Malte) interdisent la double nationalité en général, et aucun d'entre eux, contrairement à la Moldova, n'est lié par le premier paragraphe de l'article 17 de la Convention européenne sur la nationalité. La Bulgarie est le seul de ces Etats qui est partie à la Convention européenne sur la nationalité ; or elle a formulé une réserve au sujet de l'article 17.

109. La Cour note par ailleurs que le gouvernement moldave dispose d'autres méthodes pour s'assurer de la loyauté des députés envers la nation, et que d'autres Etats européens ont adopté de telles mesures – exigeant par exemple des députés la prestation d'un serment de loyauté – sans avoir recours à des options aussi radicales que le fait d'interdire aux binationaux de siéger au Parlement. A cet égard, la Cour tient à souligner que dans une démocratie la loyauté envers un Etat ne signifie pas nécessairement la loyauté envers le gouvernement même de cet Etat ou envers un parti politique donné.

110. La Cour relève en outre que la Moldova est partie à la Convention européenne sur la nationalité, adoptée dans le cadre du Conseil de l'Europe. L'article 17 § 1 de cet instrument garantit à toutes les personnes possédant plusieurs nationalités et résidant sur le territoire moldave le même traitement que celui réservé aux autres Moldaves possédant uniquement la nationalité moldave. La Cour ne saurait négliger le fait que des organes du

Conseil de l'Europe tels que l'ECRI et la Commission de Venise ont mis en avant l'incompatibilité entre les dispositions litigieuses de la loi et les engagements que la Moldova a librement souscrits en ratifiant la Convention européenne sur la nationalité (paragraphe 35, 40 et 48 ci-dessus). Elle juge particulièrement significatif que la Commission de Venise ait déclaré dans un avis récent :

« 31. Au-delà de la simple question d'incohérence, la nationalité multiple ne devrait pas figurer parmi les restrictions au droit de se présenter aux élections. Le Code de bonne conduite en matière électorale cite la Convention européenne sur la nationalité, ratifiée par la Moldova en novembre 1999, qui dispose sans ambiguïté que « les ressortissants d'un Etat partie détenteurs d'une autre nationalité devraient avoir, sur le territoire de l'Etat partie dans lequel ils résident les mêmes droits et devoirs que les autres ressortissants de cet Etat partie ».

32. Qui plus est, cette limitation pourrait constituer une violation de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à savoir de l'article 3 du Premier Protocole et de l'article 14 de la Convention. »

111. La Cour juge frappant, de surcroît, qu'en 2002 et en 2003 le Parlement moldave ait en fait modifié sa législation de manière à permettre aux Moldaves de posséder deux nationalités (paragraphe 13 et 43 ci-dessus). Il semble qu'à cette époque les autorités ne se sont pas préoccupées de l'effet que l'octroi de cette possibilité pouvait avoir sur la loyauté des personnes qui choisissent d'avoir deux nationalités. Le Gouvernement n'a pas mentionné, alors, que les droits politiques des personnes décidant d'acquérir une autre nationalité seraient affectés. Depuis 2003, une large part de la population moldave (paragraphe 15-17 ci-dessus), sans aucun doute encouragée par la nouvelle politique, a acquis une autre nationalité ou d'autres nationalités avec l'espoir légitime que ses droits politiques existants ne seraient pas restreints.

112. Depuis avril 2008, cette part assez considérable de la population moldave non seulement se heurte à l'interdiction de participer activement à des postes élevés dans l'administration de l'Etat, sauf renonciation à une autre nationalité acquise, mais de plus elle va se trouver limitée dans le choix des représentants au sein de la tribune suprême de l'Etat.

113. Si la jurisprudence de la Cour fait la distinction entre les droits « actifs » et les droits « passifs » garantis par l'article 3 du Protocole n° 1, on ne saurait oublier que ces deux aspects forment, ensemble, les composantes majeures de la garantie qui sous-tend cet article : la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. Pour cette raison, il est capital d'envisager de façon globale l'effet que des restrictions à l'un ou l'autre de ces types de droits peuvent avoir sur l'octroi de ladite garantie. En d'autres termes, il existe une interdépendance, et la Cour doit bien veiller à ce que les obstacles au droit de se faire élire au Parlement n'aient pas de répercussions sur le droit des citoyens de voter en fonction de l'idée qu'ils se font du candidat qui défendra le mieux leurs intérêts au Parlement.

L'éventualité de conséquences négatives pour la libre expression de la volonté du peuple et la valeur du pluralisme ne peut être négligée.

114. Au vu de l'évolution politique de la Moldova et des facteurs historiques et politiques propres à cet Etat, la Cour n'est pas convaincue que la loi n° 273 puisse se justifier. Cette conclusion se trouve renforcée par le fait que la restriction radicale en question a été mise en place à environ une année, voire moins, des élections législatives. La Cour ne saurait faire abstraction de l'incompatibilité d'une telle pratique avec les recommandations du Conseil de l'Europe en matière d'élections qui concernent la stabilité de la loi électorale (paragraphe 48 ci-dessus). Il semble par ailleurs que les instigateurs de la réforme électorale aient catégoriquement rejeté les propositions de l'opposition tendant à ce que le projet fût soumis à l'expertise du Conseil de l'Europe conformément aux obligations et engagements de la Moldova, et que le Gouvernement n'ait aucunement réagi aux signes de préoccupation non équivoques émis par le Conseil de l'Europe.

115. Eu égard aux considérations qui précèdent, la Cour conclut que les moyens que le gouvernement défendeur a employés aux fins d'atteindre le but poursuivi par lui ont été disproportionnés. Partant, il y a eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention.

III. SUR LA VIOLATION ALLÉGUÉE DE L'ARTICLE 14 DE LA CONVENTION COMBINÉ AVEC L'ARTICLE 3 DU PROTOCOLE N° 1 À LA CONVENTION

116. Le requérant se plaint également de ce que les autorités, en lui interdisant de se présenter au scrutin et de siéger au Parlement s'il était élu, lui ont fait subir une discrimination au regard de la situation d'autres ressortissants moldaves. Ce grief portant sur des questions identiques à celles examinées sous l'angle de l'article 3 du Protocole n° 1, la Cour estime qu'il n'y a pas lieu de l'examiner séparément (voir, *mutatis mutandis*, *Megadat.com S.r.l. c. Moldova*, n° 21151/04, § 80, 8 avril 2008).

IV. SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 41 DE LA CONVENTION

117. Aux termes de l'article 41 de la Convention,

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. »

A. Dommage

118. Le requérant n'a pas présenté de demande au titre du préjudice matériel ou moral.

B. Frais et dépens

119. Le requérant demande 3 860 euros (EUR) pour les frais et dépens engagés devant la Cour. Il a soumis un relevé détaillé des heures de travail effectuées, ainsi qu'une copie d'une quittance prouvant qu'il a versé à son avocat l'intégralité du montant réclamé.

120. Le Gouvernement juge excessif le montant sollicité et conteste le nombre d'heures de travail effectuées par l'avocat du requérant.

121. La Cour alloue l'intégralité du montant demandé.

C. Intérêts moratoires

122. La Cour juge approprié de calquer le taux des intérêts moratoires sur le taux d'intérêt de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne majoré de trois points de pourcentage.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

1. *Déclare*, à la majorité, la requête irrecevable en ce qui concerne M. Chirtoacă ;
2. *Déclare*, à l'unanimité, la requête recevable en ce qui concerne M. Tănase ;
3. *Dit*, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention ;
4. *Dit*, à l'unanimité, qu'il n'y a pas lieu d'examiner séparément le grief tiré de l'article 14 de la Convention ;
5. *Dit*, à l'unanimité,
 - a) que l'Etat défendeur doit verser au requérant, dans les trois mois à compter du jour où l'arrêt sera devenu définitif conformément à l'article 44 § 2 de la Convention, 3 860 EUR (trois mille huit cent soixante euros) au titre des frais et dépens, à convertir en lei moldaves au taux applicable à la date du règlement ;

b) qu'à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement, ce montant sera à majorer d'un intérêt simple à un taux égal à celui de la facilité de prêt marginal de la Banque centrale européenne applicable pendant cette période, augmenté de trois points de pourcentage.

Fait en anglais, puis communiqué par écrit le 18 novembre 2008, en application de l'article 77 §§ 2 et 3 du règlement.

Fatoş Aracı
Greffière adjointe

Nicolas Bratza
Président