



Strasbourg / Varsovie, le 19 juin 2017

CDL-AD(2017)012
Or. angl.

Avis n° 884/2017

Avis BIDDH n° : ELE-MDA/308/2017

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)
BUREAU DES INSTITUTIONS DEMOCRATIQUES ET DES DROITS DE L'HOMME
DE L'OSCE
(OSCE/BIDDH)

RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA

AVIS CONJOINT

**SUR LES PROJETS DE LOIS MODIFIANT ET COMPLÉTANT CERTAINS TEXTES
LÉGISLATIFS**

(SYSTEME ÉLECTORAL POUR L'ÉLECTION DU PARLEMENT)

**Adopté par le Conseil des élections démocratiques
à sa 59^e réunion (Venise, 15 juin 2017)
et**

**par la Commission de Venise à sa 111^e session plénière
(Venise, 16-17 juin 2017)**

sur la base des observations de

M. Richard BARRETT (membre, Irlande)
M. Eirik HOLMØYVIK (membre suppléant, Norvège)
M. Oliver KASK (membre, Estonie)
Mme Tatyana HILSCHER-BOGUSSEVICH (experte, OSCE/BIDDH)

Partnership for Good Governance



Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Objet de l'Avis conjoint	3
III.	Résumé.....	4
IV.	Analyse et recommandations	6
A.	Observations générales et contexte de la réforme.....	6
B.	Choix du système électoral.....	8
C.	Système électoral mixte proposé.....	9
D.	Débat public et consultations.....	11
E.	Découpage des circonscriptions.....	12
F.	Représentation des minorités nationales, Gagaouzie	14
G.	Transnistrie	15
H.	Représentation des femmes.....	16
I.	Électeurs résidant à l'étranger	16
J.	Procédure révocation des élus (projet de loi n° 60)	17
K.	Campagnes électorales.....	19
L.	Autres questions.....	20

I. Introduction

1. Le 15 mars 2017, M. Andrian Candu, Président du Parlement de la République de Moldova, a sollicité l'avis de la Commission de Venise au sujet d'un projet de révision de la législation électorale présenté par le Parti démocrate (projet de loi n° 60) (CDL-REF(2017)021), visant à remplacer le système proportionnel pour l'élection du Parlement par un système majoritaire dans des circonscriptions uninominales. Le 27 avril, le Président du Parlement moldave a également sollicité l'avis de la Commission de Venise au sujet d'un deuxième projet de loi présenté par le Parti socialiste (projet de loi n° 123) (CDL-REF(2017)022), visant à introduire un système électoral mixte.

2. Le 5 mai, le Parlement de la République de Moldova a examiné en première lecture les deux projets de lois et adopté à cette occasion une version « consolidée » des deux propositions basée sur le projet de loi n° 123 et envisageant l'adoption d'un système mixte. Cette version (ci-après « le projet ») (CDL-REF(2017)028) est analogue au projet de loi n° 123, à l'exception de deux amendements mineurs¹.

3. Conformément à la pratique établie, l'Avis a été élaboré conjointement par la Commission de Venise et par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (ci-après « BIDDH »). MM. Richard Barrett, Eirik Holmøyvik et Oliver Kask ont été désignés rapporteurs de la Commission de Venise et Mme Tatyana Hilscher-Bogushevich a été désignée experte du BIDDH.

4. Une délégation de la Commission de Venise et du BIDDH composée de MM. Holmøyvik (membre, Norvège), Kask (membre, Estonie), Markert (Directeur, secrétaire de la Commission de Venise) et Garrone (chef de la Division des élections et des partis politiques), ainsi que de M. Oleksii Lychkovakh (conseiller électoral, BIDDH) et de Mme Tatyana Hilscher-Bogushevich (experte du BIDDH) s'est rendue à Chişinău du 9 au 11 mai afin de rencontrer le Président du Parlement et les factions et groupes parlementaires, le Président de la République, le ministre de la Justice, la Commission électorale centrale (CEC), des groupes non parlementaires et des représentants de la société civile. Le présent Avis conjoint prend en compte les informations recueillies lors de cette visite.

5. Au cours de sa visite, la délégation s'est vu fournir le texte de la version consolidée des deux projets de lois. Le 12 mai, le Président du Parlement a demandé à la Commission de Venise et au BIDDH d'étendre leur analyse à ce projet de loi consolidé et de se concentrer sur ce texte en tant que dernière proposition législative en date.

6. Le présent Avis conjoint a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 59^e réunion (Venise, 15 juin 2017) et par la Commission de Venise lors de sa 111^e session plénière (Venise, 16-17 juin 2017).

II. Objet de l'Avis conjoint

7. Le présent Avis conjoint porte uniquement sur les projets d'amendements soumis à examen. Par conséquent, il ne s'agit pas d'une analyse exhaustive de tous les textes de loi existant en matière électorale en République de Moldova.

8. Le présent Avis conjoint soulève des questions essentielles et fournit des indications sur les aspects préoccupants de la version consolidée, quasi-identique au projet de loi n° 123. Il n'examine pas le projet de loi n° 60, qui ne figure plus à l'ordre du jour des travaux du

¹ Inversion des nombres 50 et 51 à l'article 73 et suppression de l'article 87(7).

Parlement, sauf pour ce qui est de la question de la révocation des élus, maintes fois soulevée lors des débats récents sur la réforme électorale en République de Moldova. À des fins de concision, l'Avis conjoint met l'accent sur les points qui nécessitent d'être modifiés ou améliorés plutôt que sur les aspects positifs des projets d'amendements. Les recommandations qui en découlent se fondent sur les obligations et les normes internationales pertinentes, notamment l'article 3 du Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, le Code de bonne conduite en matière électorale (2002) (CDL-AD(2002)023rev2, ci-après le « Code de bonne conduite ») de la Commission de Venise, le Document de Copenhague (1990) de l'OSCE et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), ainsi que sur d'autres engagements du Conseil de l'Europe et de l'OSCE et sur l'expérience tirée de la mise en œuvre de dispositions analogues dans d'autres pays de la région. L'Avis renvoie à des avis conjoints antérieurs sur la législation de la République de Moldova relative aux élections et aux partis politiques, notamment un avis adopté en 2014 sur une ancienne proposition d'introduction d'un système mixte pour l'élection du Parlement². Il prend en compte les rapports du BIDDH et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) sur l'observation d'élections en République de Moldova³.

9. Le présent Avis conjoint se fonde sur une traduction anglaise non officielle des projets d'amendements fournie par les autorités de la République de Moldova. Des erreurs peuvent en découler.

III. Résumé

10. Une réforme électorale réussie doit au minimum reposer sur les trois éléments suivants : 1) une législation claire et complète qui respecte les normes internationales et tient compte des recommandations antérieures ; 2) l'adoption de la législation à la faveur d'un large consensus, obtenu à la suite de vastes consultations publiques avec l'ensemble des parties prenantes concernées ; 3) l'engagement politique de mettre pleinement en œuvre la législation électorale, de bonne foi.

11. La Commission de Venise et le BIDDH rappellent que toute modification majeure de la législation électorale doit faire l'objet d'un débat public approfondi et de consultations non seulement au sein des partis politiques représentés au Parlement, mais aussi parmi les acteurs non Parlementaires concernés et la société civile, afin d'obtenir un large consensus. Les réformes électorales, en particulier lorsqu'elles touchent aux éléments fondamentaux, à l'instar des réformes visant à modifier le système électoral, devraient obéir aux intérêts des électeurs et éviter de donner l'impression de privilégier tel ou tel acteur politique.

12. Toute modification des éléments fondamentaux du droit électoral, notamment le système électoral proprement dit, doit intervenir largement avant les élections suivantes en tout état de cause au moins un an avant. Dans le cas où des élections anticipées sont

² Avis conjoint sur le projet de loi portant modification de la législation électorale de la République de Moldova (CDL-AD(2014)003) ; voir également, par exemple, Avis conjoint sur le projet de loi portant modification du Code électoral (CDL-AD(2016)021) ; Avis conjoint relatif aux projets de lois de la République de Moldova sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales (CDL-AD(2013)002) ; Avis conjoint sur le projet de document de travail portant modification du Code électoral de Moldova (CDL-AD(2010)014) ; Avis conjoint sur le Code électoral de la Moldova (CDL-AD(2008)022) ; Avis conjoint sur le Code électoral de la Moldova dans la version en vigueur le 27 mars 2007 (CDL-AD(2007)040).

³ Voir [les rapports du BIDDH sur les élections en Moldova](#).

convoquées après la modification du système électoral, un délai minimum d'un an doit être prévu entre l'adoption des amendements et l'entrée en vigueur du nouveau système⁴.

13. Le projet « consolidé » a été adopté à une forte majorité des voix en première lecture au Parlement, le 5 mai. Néanmoins, plusieurs partis politiques Parlementaires n'y étaient pas favorables et beaucoup ont indiqué que la réforme proposée ne servait pas les intérêts du pays. On relève également une absence de consensus au sein de la société en ce qui concerne le système électoral à adopter. Or, il faut un consensus non seulement pour changer le système électoral, mais aussi pour choisir le système lui-même. Le débat s'est principalement limité aux aspects et avantages des propositions d'amendements. Les divers effets négatifs et positifs des amendements, ainsi que d'autres possibilités de réformes, devraient faire l'objet d'un débat approfondi. En l'occurrence, on ne peut affirmer que la réforme a été adoptée par un large consensus, à la suite de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées. Qui plus est, la procédure d'adoption du projet en première lecture - certes conforme à une pratique parlementaire fréquente en République de Moldova - a été très rapide, sans possibilité de tenir un débat parlementaire significatif et inclusif, qui est nécessaire pour un tel changement fondamental. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent par conséquent, dans le cas où la réforme électorale serait menée à bien, de tenir au préalable un débat approfondi au Parlement et au sein de la société afin de dégager un véritable consensus sur son contenu précis, en particulier du fait de la polarisation des débats entourant cette question.

14. Si le choix d'un système électoral est une décision souveraine d'un Etat, les amendements proposés dans le projet en vue de passer d'un système proportionnel à un système mixte suscitent des préoccupations majeures :

- dans le contexte moldave actuel, la réforme proposée pourrait avoir un effet négatif au niveau des circonscriptions, où des candidats indépendants majoritaires pourraient développer des liens avec des hommes d'affaires ou d'autres acteurs servant leurs propres intérêts ou pourraient être influencés par eux ;
- la responsabilité dont la CEC est investie de créer des circonscriptions uninominales pour le scrutin majoritaire repose sur des critères flous qui posent un risque d'influence politique sur cet aspect des travaux de la CEC ;
- des critères détaillés et exhaustifs ne sont pas énoncés pour la création des circonscriptions dans la région transnistrienne de la République de Moldova et à l'étranger ;
- les seuils de représentation parlementaire pour la composante proportionnelle du système demeurent élevés ;
- il est peu probable que les changements proposés accroissent la représentation des femmes au Parlement et aucune mesure compensatoire spéciale n'est prévue à cet égard.

15. Au regard de ces préoccupations et compte tenu de l'absence de consensus sur cette question polarisée, un tel changement fondamental, qui relève certes d'une prérogative souveraine du pays, n'est pas recommandé actuellement.

16. Les dispositions du projet suscitent d'autres préoccupations, notamment :

- Le projet ne tient pas compte des recommandations antérieures ni des préoccupations formulées en ce qui concerne la réglementation et le contrôle du financement des partis politiques et des campagnes.

⁴ CDL-AD(2002)023rev2, II.2.B ; Déclaration interprétative sur la stabilité du droit électoral (CDL-AD(2005)043), II.4.

- La proposition visant à transférer la responsabilité en matière de contrôle du financement des campagnes et plusieurs aspects du processus électoral de la CEC aux conseils électoraux de district, ainsi que l'intervention des tribunaux de district, créeront des entraves supplémentaires aux contrôles effectifs, avec notamment une absence de ressources appropriées.
- En vertu des modifications proposées, les circonscriptions électorales et judiciaires ne correspondront pas aux circonscriptions uninominales.
- Par ailleurs, bien qu'elles ne figurent pas dans le projet de loi consolidé, il faut souligner que les dispositions relatives à la révocation des élus figurant dans le projet de loi n° 60 sont incompatibles avec les dispositions de la Constitution et contraires aux normes internationales.

17. Le BIDDH et la Commission de Venise demeurent à la disposition des autorités de la République de Moldova pour leur fournir toute autre assistance dont elles pourraient avoir besoin.

IV. Analyse et recommandations

A. Observations générales et contexte de la réforme

18. En mars 2014, la Commission de Venise et le BIDDH ont adopté un Avis conjoint sur une autre proposition visant à introduire le système électoral mixte qui suscitait des préoccupations. Comme souligné dans l'Avis conjoint⁵, ce n'est pas la première fois que la République de Moldova change de système électoral. Depuis 2014, date à laquelle le suffrage direct a été réintroduit pour l'élection du Président de la République, le Code électoral a été modifié, notamment pour (ré)introduire des dispositions relatives à l'élection présidentielle⁶.

19. En avril 2013, en pleine crise politique, la réforme de la législation électorale a été ajoutée à la hâte à l'ordre du jour des travaux du Parlement. Les projets d'amendements visaient à modifier le système électoral pour passer d'une circonscription nationale unique à la représentation proportionnelle au scrutin de liste à un système proportionnel mixte (proposition analogue au projet de loi n° 123 et à la version consolidée)⁷. Le projet de loi a été adopté le 19 avril 2013. Peu après, le 3 mai 2013, les amendements ont été abrogés et le Code électoral a rétabli le système de représentation proportionnelle. Dans le même temps, outre l'abrogation des amendements, le Parlement a élevé les seuils de représentation parlementaire.

20. L'Avis conjoint de 2014 a examiné également une autre proposition visant à introduire un système électoral mixte, problématique par plusieurs aspects. Outre le calendrier de la réforme (intervenant moins d'un an avant les élections législatives suivantes), l'avis déplorait l'absence de débat public (au moment où le projet de loi était soumis pour avis) et formulait les observations suivantes :

- *« Le système électoral mixte parallèle proposé est une réforme assez radicale, avec 51 députés sur 101 élus à la proportionnelle à scrutin de liste bloquée dans une circonscription nationale unique, et 50 autres élus dans autant de circonscriptions uninominales. Dans le contexte moldave actuel, il pourrait favoriser les liens entre des candidats indépendants et des hommes d'affaires ou autres acteurs avec des intérêts propres, ce qui risquerait d'accroître l'influence de ces dernières au niveau local.*

⁵ CDL-AD(2014)003, paragraphe 16.

⁶ Cf. Avis conjoint sur le projet de loi portant modification du Code électoral (CDL-AD(2016)021) et CDL-REF(2016)032.

⁷ Voir CDL-AD(2014)003.

- *L'amélioration de la transparence et de la responsabilité des institutions politiques envers les citoyens sont des buts premiers de la République de Moldova, mais pourraient nécessiter d'adopter des projets législatifs déjà en cours au lieu de lancer une nouvelle réforme électorale globale. Il est vivement recommandé au pays d'adopter donc la législation en préparation sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales, comme le recommandaient la Commission de Venise et le BIDDH dans leur avis conjoint relatif aux projets de loi de la République de Moldova sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales (CDL-AD(2013)002).*
- *La création de circonscriptions électorales pourrait certes améliorer la représentation des minorités, mais elle a aussi ses risques. Il est vivement recommandé de clarifier la méthodologie, d'affiner l'évaluation et de mettre en place un dispositif de révisions périodiques.*
- *La solution que propose le projet dans sa version actuelle au problème de la représentation de la Transnistrie et des citoyens de la République de Moldova vivant à l'étranger est peu convaincante et serait difficile à mettre en pratique. »⁸*

21. Les observations formulées dans l'Avis conjoint de 2014 demeurent pertinentes. En ce qui concerne le financement des partis politiques et des campagnes électorales, dans son rapport final sur l'élection présidentielle de 2016, le BIDDH soulignait que la réforme législative entreprise en 2015 avait bien pris en compte certaines recommandations formulées antérieurement par le BIDDH, la Commission de Venise et le Groupe d'États contre la corruption du Conseil de l'Europe (GRECO), mais que le cadre juridique présentait toujours des insuffisances et ne donnait pas suite à certaines recommandations⁹. Ainsi, la législation ne prévoyait pas suffisamment de temps pour assurer un contrôle effectif des rapports financiers, n'imposait pas de sanction proportionnée pour les violations des règles relatives au financement des campagnes commises lors de la collecte de signatures et lors de la campagne et n'abordait pas la question des campagnes menées par des tiers¹⁰. Le rapport concluait que dans l'ensemble, le cadre réglementaire et sa mise en œuvre demeuraient insuffisants pour garantir la transparence, l'intégrité et la responsabilité du financement des campagnes et ne jouissaient pas de la confiance du public.

22. La révision de la législation relative au financement des partis politiques et des campagnes, dans le but d'assurer sa conformité avec les normes internationales et les bonnes pratiques, devrait être considérée comme une priorité¹¹. Au cours de la visite d'experts, de nombreux interlocuteurs ont jugé qu'il était urgent de remédier à l'insuffisance des règles et du contrôle dans ce domaine et que ce serait plus approprié qu'une réforme du système électoral pour atteindre l'objectif déclaré de renforcer l'intégrité des acteurs politiques et des élus.

23. Les conclusions de l'Avis conjoint de 2014, ainsi que les doutes exprimés par la Commission de Venise et le BIDDH quant à la pertinence de l'introduction d'un système électoral mixte et à ses effets, conservent également toute leur actualité et s'appliquent à

⁸ CDL-AD(2014)003, paragraphe 12.

⁹ Notamment sur la nécessité d'imposer des exigences exhaustives en matière de rapport sur le financement des campagnes et de définir des critères pour les plafonds de dépenses.

¹⁰ BIDDH, rapport final de la mission d'observation de l'élection présidentielle des 30 octobre et 13 novembre 2016, République de Moldova, p. 16. [Republic of Moldova, Presidential Election 30 October and 13 November 2016, BIDDH Election Observation Mission Report](#), p. 16.

¹¹ Voir l'article 7.3 de la [Convention des Nations Unies contre la corruption \(2004\)](#) et le paragraphe 194 des [Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques du BIDDH et de la Commission de Venise \(CDL-AD\(2010\)024\)](#).

fortiori à l'introduction d'un système majoritaire à un tour dans des circonscriptions uninominales. Le présent Avis revient plus en détail sur ce point ci-après.

24. En vertu du Code électoral actuellement en vigueur en République de Moldova, les 101 députés de l'assemblée monocamérale sont élus dans une circonscription nationale unique à la proportionnelle par scrutin de liste bloquée. Les députés sont élus pour un mandat de quatre ans. Les seuils de représentation parlementaire sont les suivants : 6 % pour un parti politique ; 9 % pour un bloc électoral constitué de deux partis politiques et/ou organisations socio-politiques ; 11 % pour un bloc électoral constitué d'au moins trois partis politiques et/ou organisations socio-politiques ; 2 % pour un candidat indépendant. En ce qui concerne la formule adoptée pour l'attribution des mandats, une réforme du Code électoral, en 2010, a remplacé la formule D'Hondt par une nouvelle méthode de calcul qui attribue les « sièges restants » sur une base égale à tous les partis qui atteignent le seuil de représentation parlementaire, et non pas sur une base proportionnelle, d'où une possible attribution d'un plus grand nombre de sièges à de petits partis¹².

B. Choix du système électoral

25. Comme la Commission de Venise et le BIDDH n'ont cessé de le réaffirmer, le choix d'un système électoral relève d'un choix souverain de l'Etat, à travers le système politique mis en place¹³. On trouve différents types de systèmes électoraux, sous de multiples formes, dans la région de l'OSCE et les États membres de la Commission de Venise¹⁴. Les États jouissent en la matière d'une large marge d'appréciation, à condition de respecter les conventions et les normes internationales garantissant notamment le suffrage universel, égal, libre et secret. Les systèmes électoraux ont chacun leurs avantages et leurs inconvénients.

26. Cela étant, le système électoral d'un État ne saurait être considéré de manière isolée. Il doit être replacé dans le contexte des traditions constitutionnelles, juridiques et politiques de l'État concerné, du système de partis et de la structure territoriale. Aussi, dès lors qu'il s'agit d'évaluer un système électoral ou des propositions de changement à ce système, la Commission de Venise et le BIDDH replacent les dispositions dans leur contexte. La perception selon laquelle le système choisi fonctionne bien dans un État ne signifie pas nécessairement que ce système peut être reproduit avec succès dans un autre État. Un tel calque ne peut être que trompeur puisque la répartition du pouvoir entre les trois branches du pouvoir et le rôle des partis politiques varient d'un pays à l'autre, et ce changement d'environnement a des conséquences inattendues. Des contre-pouvoirs, tacites notamment, peuvent en effet être en place, qui permettent à un système de bien fonctionner dans un État, mais ne sont pas automatiquement

¹² D'après l'article 87 du Code électoral, les mandats sont d'abord attribués aux candidats indépendants vainqueurs. Les suffrages exprimés en faveur de ces candidats sont soustraits du nombre total de suffrages valables. Le nombre restant de suffrages valables est ensuite divisé par le nombre de mandats restants, ce qui permet d'obtenir le quotient électoral. Le nombre de suffrages exprimés en faveur de chaque parti ayant atteint le seuil est ensuite divisé par le quotient électoral, ce qui permet d'obtenir le nombre de mandats attribués au parti en question. Si la fraction obtenue est supérieure à 0,5, le parti reçoit un siège supplémentaire. Les mandats restants sont attribués aux partis ayant atteint le seuil, à commencer par le parti qui a reçu le plus grand nombre de sièges après la première répartition. Un siège supplémentaire est attribué à chaque parti jusqu'à l'attribution de tous les mandats.

¹³ La Résolution A/RES/46/137 de l'Assemblée générale des Nations Unies comporte ainsi le paragraphe suivant : « [C]onsidérant qu'il n'existe aucun système politique ni aucune méthode électorale qui puisse convenir également à toutes les nations et à tous les peuples et que les efforts faits par la communauté internationale pour renforcer l'efficacité du principe d'élections périodiques et honnêtes ne doivent pas porter atteinte au droit souverain qu'a chaque Etat de choisir et de mettre en place librement, conformément à la volonté de son peuple, ses systèmes politique, social, économique et culturel, que ceux-ci correspondent ou non aux préférences d'autres Etats ». Le Conseil ministériel de Porto (2002) de l'OSCE indique pour sa part, dans sa Décision n° 7/02, que « des élections démocratiques peuvent avoir lieu sous divers systèmes électoraux ».

¹⁴ Voir par exemple CDL-AD(2004)003, Rapport sur les systèmes électoraux – Tableau de l'offre et critères de choix.

transposables. Par ailleurs, les réalités économiques du financement des partis politiques ou des campagnes peuvent déformer un environnement électoral au départ concurrentiel. Enfin, la confusion entre État et parti peut mettre à mal un système électoral qui semble bien conçu en théorie, mais pas dans la pratique¹⁵.

27. Néanmoins, l'expérience historique ou celle d'autres pays ne sont pas pour autant sans intérêt. L'expérience d'États de la même région qui ont une histoire et une culture politique proches peut en effet être pertinente. Par exemple, le contexte propre à la Moldova en 2014 a conduit la Commission de Venise et le BIDDH à formuler des critiques à l'égard de la proposition d'introduction d'un système électoral mixte en raison de préoccupations quant à l'influence excessive des hommes d'affaires sur le processus électoral¹⁶. Des objections du même ordre ont été exprimées concernant d'autres pays dans d'autres avis conjoints de la Commission de Venise et du BIDDH¹⁷.

28. Tout changement fondamental du système électoral doit prendre en compte ses effets potentiels. Le débat en la matière devrait être général et permettre aux divers acteurs concernés de mettre en avant les effets positifs et négatifs d'une telle réforme.

C. Système électoral mixte proposé

29. Le projet propose un système électoral mixte parallèle. Il envisage l'élection de 50 députés par représentation proportionnelle avec des listes bloquées dans une circonscription nationale unique et l'élection de 51 députés dans autant de circonscriptions uninominales selon un système majoritaire où le vainqueur est celui qui reçoit le plus grand nombre de suffrages valables exprimés¹⁸. Les électeurs disposeraient donc de deux bulletins de vote, le premier pour la composante proportionnelle du système, le deuxième pour la composante majoritaire (article 4(2)). Contrairement au système mixte proposé en 2013, la majorité absolue des voix dans une circonscription uninominale n'est pas requise et un second tour n'est pas envisagé : il s'agit plutôt, pour ce qui est de la composante majoritaire de l'élection, d'un système majoritaire à un tour classique. Les candidats peuvent se présenter simultanément dans la circonscription nationale et dans une circonscription uninominale, cette dernière ayant la priorité si l'intéressé est élu dans les deux. Dans le cadre du scrutin à la proportionnelle, les seuils de représentation des partis politiques sont les mêmes que ce qui est prévu dans le Code électoral actuel, sauf pour les candidats indépendants, pour qui le seuil antérieur a été supprimé.

30. L'exposé des motifs du projet de loi n° 123 souligne qu'il existe des systèmes électoraux mixtes dans plusieurs pays, à l'instar de l'Allemagne, de la Hongrie, de la Lituanie et du Japon. S'il est vrai que l'expérience d'autres pays peut fournir des indications précieuses lorsqu'on envisage de réformer le système électoral, les arguments de droit comparé doivent être utilisés avec prudence. Les institutions de l'État et les dispositions législatives fonctionnent dans un contexte juridique, politique et culturel spécifique. La présomption selon laquelle les dispositions institutionnelles et législatives sont facilement transposables d'un système juridique à l'autre et produisent des résultats comparables s'est souvent révélée fautive¹⁹. Par ailleurs, il

¹⁵ Voir paragraphe 5.4 du [Document de Copenhague \(1990\) de l'OSCE](#).

¹⁶ CDL-AD(2014)003.

¹⁷ Ainsi, le contexte propre à l'Ukraine a amené la Commission de Venise et le BIDDH à adopter une position critique à l'égard de la réintroduction d'un système électoral mixte en 2011, en raison de la réapparition potentielle de certains problèmes comme l'influence excessive d'hommes d'affaires puissants sur le processus électoral. Voir l'Avis conjoint sur le projet de loi relative à l'élection des députés du peuple de l'Ukraine (CDL-AD(2011)037).

¹⁸ Dans le projet de loi n° 123, il est envisagé que 50 députés soient élus dans des circonscriptions uninominales et 51 députés dans la circonscription nationale, selon un système de représentation proportionnelle.

¹⁹ Voir : Alan Watson, *Legal transplants: An approach to comparative law*, Scottish Academic Press : Édimbourg, 1974.

existe toute une diversité de systèmes mixtes, qui peuvent avoir des effets différents sur la manière dont les intérêts des citoyens sont représentés et, plus généralement, sur l'évolution démocratique. Le système examiné ici prévoit une application parallèle du système majoritaire à un tour et du système proportionnel, tandis que le système électoral allemand (dit de « représentation proportionnelle personnalisée »), pour ne citer que lui, prévoit des sièges compensatoires, ce qui, au final, aboutit à un résultat plus proportionnel.

31. D'après l'exposé des motifs du projet, le changement de système électoral a pour objet de conjuguer les avantages du système majoritaire avec ceux du système proportionnel. À en croire l'objectif déclaré de la réforme, les amendements visent à :

- remédier aux préoccupations relatives à la distance perçue entre les élus et leurs électeurs ;
- contribuer à trouver et à forger de nouveaux dirigeants politiques, qui apporteront une diversité à la classe politique et amélioreront le processus décisionnel national ;
- assurer une représentation équitable de tous les citoyens au Parlement, y compris ceux de la Transnistrie et les résidents à l'étranger.

32. Dans les circonscriptions uninominales, les systèmes majoritaires peuvent améliorer et resserrer les liens entre les citoyens et leurs élus, mais ce n'est pas toujours le cas. Dans leur Avis conjoint de 2014, le BIDDH et la Commission de Venise ont averti que dans certains contextes politiques, ces systèmes peuvent au contraire affaiblir ou altérer ce lien et ainsi s'écarter de l'objectif déclaré du projet²⁰. Ce serait le cas si des hommes d'affaires (locaux) ou d'autres acteurs extérieurs à l'élection exerçaient une forte influence sur les communautés d'une circonscription uninominale. L'expérience des élections législatives de 2012 en Ukraine a montré que « le nouveau système électoral mixte a modifié la dynamique de ces élections en comparaison avec les législatives de 2007, dans la mesure où des candidats désignés par les partis et des candidats indépendants sont en âpre concurrence au niveau local ; un certain nombre de candidats indépendants sont liés à de riches hommes d'affaires, dont certains auraient aussi apporté un soutien financier à des partis politiques. »²¹

33. En ce qui concerne l'introduction d'un système électoral mixte et le contexte politique propre à la République de Moldova, l'Avis conjoint de 2014, fondé sur des consultations avec les partis politiques, des organisations non gouvernementales et des experts, s'inquiète de ce type de conséquences. Le BIDDH et la Commission de Venise y concluent que l'adoption d'un système électoral mixte en République de Moldova « suscite de graves inquiétudes et pourrait entraîner de sérieux inconvénients ». ²² Il semble n'y avoir guère de raison de revoir cette évaluation à peine trois ans plus tard. Au cours de la visite à Chişinău, de nombreuses parties prenantes se sont à nouveau inquiétées du fait que dans le contexte politique actuel en République de Moldova, tout système électoral comportant une forte composante majoritaire favoriserait l'exercice d'une influence indue par des hommes d'affaires locaux ou d'autres acteurs servant leurs propres intérêts. Par conséquent, dans le contexte politique actuel, l'introduction d'un système électoral mixte suscite toujours de vives préoccupations.

34. Le BIDDH et la Commission de Venise reconnaissent que le resserrement des liens entre les élus et leurs électeurs constitue un objectif légitime de la réforme du système électoral. Dans les circonscriptions uninominales, les systèmes majoritaires peuvent en effet avoir une telle incidence. En gardant à l'esprit que le choix du système électoral relève de la souveraineté du peuple de la République de Moldova, le BIDDH et la Commission de Venise tiennent

²⁰ Voir CDL-AD(2014)003, paragraphe 28.

²¹ Voir le rapport final de la mission d'observation de l'OSCE/BIDDH, Ukraine, élections parlementaires du 28 octobre 2012, p. 4.

²² CDL-AD(2014)003, paragraphe 48.

néanmoins à souligner que les objectifs énoncés dans l'exposé des motifs du projet de loi peuvent également être atteints par d'autres moyens, par exemple par un système de représentation proportionnelle par circonscription ou par un vote de préférence. Ce type de mesure peut contribuer à rapprocher les électeurs de leurs représentants dans le système proportionnel actuel, sans avoir à adopter un système mixte qui, nonobstant ses éventuels effets positifs, soulève de sérieuses préoccupations dans le contexte politique actuel (voir plus haut). Dès 2003, la Commission de Venise suggérait, entre autres solutions possibles, d'introduire un système de représentation proportionnelle par circonscription en République de Moldova²³. Pour renforcer le lien entre les électeurs et leurs élus, on pourrait aussi envisager de permettre aux électeurs de voter à la fois pour des listes de partis et pour des candidats individuels (vote de préférence).

35. Les seuils de représentation parlementaire prévus à l'article 86(2) du Code électoral en vigueur et repris à l'article 89(2) du projet demeurent élevés. La Commission de Venise et le BIDDH n'ont cessé de recommander d'abaisser ces seuils en République de Moldova²⁴. La question devrait notamment être revue en cas d'adoption d'un système mixte favorisant les grands partis. Lors des dernières élections, cinq listes de partis ont obtenu des sièges et un seuil inférieur n'entraînerait pas nécessairement une fragmentation excessive du Parlement, ni sa paralysie.

D. Débat public et consultations

36. Dans toute démocratie, le choix d'un système électoral est une décision importante et devrait s'opérer à la faveur d'un compromis entre les groupes politiques et d'un large consensus obtenu à la suite de consultations publiques. Ce choix devrait intervenir au terme d'un processus ouvert, inclusif et transparent auquel participe un vaste éventail de parties prenantes aux élections, notamment les partis Parlementaires et non Parlementaires, ainsi que les représentants de la société civile²⁵. L'obtention d'un consensus sur le choix d'un système électoral contribue à l'acceptation, à la légitimité et à la stabilité du système de gouvernance.

37. Au cours de la visite d'experts, la délégation de la Commission de Venise et du BIDDH a été informée de l'organisation d'une vaste campagne d'information publique, axée principalement sur les avantages déclarés du système électoral majoritaire prévu par le projet de loi n° 60, notamment la possibilité proposée d'invalidier les députés élus (voir sous-section IV.J sur la procédure révocation). Des débats publics avec des représentants des partis Parlementaires et non Parlementaires, de la société civile et du monde universitaire ont été organisés au Parlement. Ils portaient principalement sur la proposition de passage au système majoritaire. Au cours de la visite, les initiateurs de la réforme ont fait valoir que le changement de système électoral recueillait largement la faveur du public, citant pour preuve les nombreux sondages d'opinion, les signatures de soutien recueillies et l'entérinement du projet par diverses organisations.

²³ CDL-AD(2003)001, Avis sur la loi électorale de la République de Moldova, paragraphes 17 et suivants.

²⁴ CDL-AD(2014)003, paragraphe 45 ; CDL-AD(2008)022, paragraphe 15 ; cf. CDL-AD(2007)040, paragraphe 16. Pour une approche comparée, voir le Rapport sur les seuils et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au Parlement (II) (CDL-AD(2010)007), paragraphes 20 et suivants.

²⁵ Le paragraphe 5.8 du [Document de Copenhague \(1990\) de l'OSCE](#) indique que les lois doivent être « adoptées au terme d'une procédure publique ». Le paragraphe 8 de [l'Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies \(1996\)](#) relative à l'article 25 du [Pacte international relatif aux droits civils et politiques \(PIDCP\)](#) indique pour sa part que « [l]es citoyens participent aussi en influant sur la direction des affaires publiques par le débat public et le dialogue avec leurs représentants ou par leur capacité de s'organiser. Cette participation est favorisée en garantissant le droit à la liberté d'expression, de réunion et d'association. »

38. Le fait que le projet de loi ait été adopté en première lecture, le 5 mai, par 74 voix sur 76, sur les 101 sièges que compte le Parlement, est le signe apparent d'un fort soutien recueilli au niveau des Parlementaires. Toutefois, au cours de la visite à Chişinău, la délégation n'a pas trouvé beaucoup de témoignages de l'existence d'un large consensus concernant le passage d'un système proportionnel à un système mixte. Si les représentants du Parti démocrate et du Parti populaire européen – faction née au cours de la présente législature – soutenaient la réforme, des représentants du Parti socialiste ont informé la délégation de la Commission de Venise et du BIDDH qu'ils considéraient ce changement comme une alternative par rapport à un système purement majoritaire. Par la suite, la Présidente du Parti socialiste a envoyé à la Commission de Venise une lettre disant que ce parti soutenait le projet. Tous les autres partis, Parlementaires comme non Parlementaires, que la délégation a rencontrés ont exprimé de vives préoccupations concernant le passage à un système électoral mixte et ont mis en cause la nécessité d'un tel changement, bien que certains de ces partis aient prôné un tel changement auparavant. De nombreux partis et acteurs ont déclaré craindre que la pluralité d'opinions politiques au sein du Parlement ne pâtisse de cette réforme et que cette dernière ne favorise une influence indue de l'argent sur les activités politiques. Quelle que soit la manière dont on considère ces préoccupations, elles remettent clairement en cause le consensus formel sur les propositions de changement du système électoral.

39. Parce que tout changement du système électoral est important, un processus inclusif et approfondi de consultation publique doit être mené avant d'entreprendre une telle réforme. En République de Moldova, le passage à un système mixte ou à un système uninominal fait débat depuis plusieurs années ; or, le projet de loi actuel semble avoir été présenté à la hâte au Parlement. La première lecture du projet, le 5 mai, n'était pas inscrite à l'ordre du jour des travaux du Parlement et y été ajoutée par le président le jour même. Au cours de la visite à Chişinău, tous les partis, à l'exception des défenseurs des deux projets de lois, ont regretté cette précipitation et la procédure avec laquelle un projet de loi aussi essentiel a été présenté au Parlement. Plusieurs partis Parlementaires et non Parlementaires, ainsi que des représentants d'organisations de la société civile établies, ont exprimé des préoccupations au sujet de la réforme proposée.

40. Nonobstant le bien-fondé des arguments présentés, sur lequel le présent Avis conjoint n'a pas vocation à se prononcer, la polarisation autour de cette question et notamment sur les points évoqués ci-dessus n'indique pas l'existence d'un véritable processus de consultation ni d'un large consensus entre les principales parties prenantes.

E. Découpage des circonscriptions

41. Dans tout système électoral, le découpage des circonscriptions est un moyen important de promouvoir l'égalité de la force électorale. Étant donné que dans les systèmes uninominaux, un groupe politique représente une circonscription, les mécanismes de découpage et de révision de ces circonscriptions sont souvent plus importants que dans le système plurinominal. Le découpage et la révision des circonscriptions devraient respecter certains critères afin d'assurer une répartition équilibrée et transparente des sièges. Cet élément est essentiel dans un système purement majoritaire, comme l'envisage le projet de loi n° 60, mais également dans systèmes mixtes où les circonscriptions uninominales ont tendance à être plus vastes, ce qui peut accroître la disproportion des résultats de la composante majoritaire du système.

42. En vertu du Code de bonne conduite en matière électorale, « *[l']égalité de la force électorale [...] implique une répartition égale et claire des sièges selon l'un des critères de répartition suivants : population, nombre de résidents ressortissants (y compris les mineurs), nombre d'électeurs inscrits, éventuellement nombre de votants ; une combinaison*

appropriée de ces critères de répartition est envisageable ; [...] le critère géographique et les délimitations administratives voire historiques peuvent être pris en considération »²⁶.

43. Dans leur avis précédent²⁷, la Commission de Venise et le BIDDH ont considéré que le fait de confier le découpage des circonscriptions au soin de la CEC comportait plusieurs risques et ont rappelé un certain nombre de principes importants :

« 33. [...] L'article 74 prévoit que le découpage incombe à la Commission électorale centrale, ce qui expose cette dernière à un double risque de politisation et de surcharge. L'équité du processus électoral exige en effet que les décisions de la Commission électorale centrale puissent être contestées par toute partie prenante au processus électoral. Cela engloberait toute décision portant sur la délimitation d'une circonscription, et pourrait entraîner une multiplication exponentielle du nombre de plaintes, qui absorberaient un surcroît de ressources à la Commission électorale centrale. En ce qui concerne la périodicité des révisions, le BIDDH indique que le redécoupage devrait être périodique, de sorte que les mouvements de population n'érodent pas l'égalité entre les électeurs. Si nécessaire, le redécoupage des circonscriptions aura lieu selon un calendrier prévisible et des méthodes définies dans la loi, et s'appuiera sur des chiffres de recensements fiables des électeurs. Le processus aura lieu bien avant des élections, il se fondera sur des propositions transparentes, et prévoira l'information et la participation du public. Selon le Code de bonne conduite, "afin d'éviter la géométrie électorale passive, une nouvelle répartition devrait avoir lieu au moins tous les dix ans, et de préférence hors des périodes électorales, ce qui limite les risques de manipulations politiques." Il faudrait aussi tenir compte des variations de population d'une circonscription à l'autre. »

44. Cette observation est valable pour le présent projet. Même si les propositions législatives examinées ont gagné en précision concernant le découpage des circonscriptions, l'observation suivante conserve toute son actualité :

« 34. Pour prévenir le reproche de charcutage électoral et susciter le degré de confiance nécessaire dans la Commission électorale centrale, il faudrait modifier le projet en y incluant un processus transparent de découpage, s'insérant bien avant les élections législatives suivantes, respectant des règles claires et publiées, qui tiennent compte des divisions administratives existantes ainsi que des facteurs historiques, géographiques et démographiques. La délimitation des circonscriptions uninominales des régions où des minorités sont très présentes devra en particulier respecter les droits des minorités nationales, et les limites des circonscriptions ne seront pas modifiées dans un but de dilution ou de prévention de la représentation de minorités. Par ailleurs, comme le prévoit le Code, "l'écart maximal admissible par rapport au critère de répartition dépend de chaque situation ; il ne devrait pas dépasser 10 %, et en tout cas pas 15 %, sauf circonstance spéciale" ».

45. Le projet prévoit un écart maximum de 15 % ; ce seuil est encore trop élevé pour constituer une norme générale et pourrait compromettre le principe d'égalité de la force électorale.

46. La recommandation de l'Avis conjoint de 2014 visant à prévoir des révisions périodiques a été suivie d'effet²⁸. L'article 74(7) du projet dispose que le découpage des circonscriptions uninominales peut être révisé au plus tard 180 jours avant les élections ordinaires. Ce découpage est un élément fondamental du droit électoral et sa révision peut avoir des

²⁶ CDL-AD(2002)023rev2, I.2.ii.

²⁷ CDL-AD(2014)003.

²⁸ Voir CDL-AD(2014)003, paragraphe 33.

conséquences politiques importantes. Afin de promouvoir la stabilité des éléments fondamentaux du droit électoral, le Code de bonne conduite précise que ces éléments « ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection »²⁹. Compte tenu de l'importance du découpage des circonscriptions, le délai proposé d'au moins 180 jours risque de ne pas être suffisant pour garantir l'impartialité et l'exhaustivité des procédures de découpage avant une élection. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent par conséquent d'entreprendre le découpage des circonscriptions au moins un an avant une élection.

47. Si la responsabilité de découper les circonscriptions demeure aux mains de la CEC, comme le prévoit le projet, il est recommandé que la loi définisse des critères plus précis et que les préoccupations évoquées plus haut soient prises en compte dans des dispositions et adaptations correspondantes. Une autre solution serait d'envisager, conformément au Code de bonne conduite, de créer un organisme spécial indépendant jouissant de la confiance du public pour découper et réviser les circonscriptions. En vertu des bonnes pratiques internationales, le processus de découpage des circonscriptions pourrait être mené par un géographe, un sociologue et une représentation équilibrée des partis et des représentants des minorités nationales³⁰. Quelle que soit la composition finale de cet organisme, il est recommandé qu'il soit clairement mandaté pour mener de vastes consultations ouvertes avec l'ensemble des acteurs concernés. Il convient également de souligner qu'une réforme territoriale administrative est en cours en République de Moldova. L'issue de cette réforme en termes de fusion et de réorganisation des unités territoriales devrait également être dûment prise en compte lors du processus de découpage des circonscriptions.

F. Représentation des minorités nationales, Gagaouzie

48. La représentation des minorités nationales est un thème récurrent des avis conjoints du BIDDH et de la Commission de Venise sur le système électoral de la République de Moldova³¹. Ces avis conjoints ont souligné l'importance de prendre en compte les minorités nationales présentes en nombre sur le territoire de la République de Moldova. Ainsi, l'Avis conjoint de 2014 explique :

« 36. Ce n'est pas le choix d'un système électoral (proportionnel, majoritaire ou mixte) qui conditionne ou détermine l'inclusion ou l'exclusion des minorités. Mais il a tout de même un effet sur la participation des membres des minorités au processus électoral. On a tendance à dire que plus un système électoral est proportionnel, plus les minorités ont de chances d'être représentées dans les corps élus ; les systèmes majoritaires sont souvent perçus comme inadaptés³². Il convient toutefois de relativiser cette affirmation. Bien qu'il soit impossible de prescrire de "bonnes pratiques" en la matière, car les choses dépendent beaucoup du droit et des pratiques du pays, le découpage des circonscriptions électorales devrait pourvoir à la représentation équitable de toute la population, et peut servir à promouvoir celle des minorités nationales. »³³

²⁹ Voir Code de bonne conduite, II.2.b.

³⁰ CDL-AD(2002)023rev2, I.2.2.vi.

³¹ Voir CDL-AD(2014)003, paragraphe 35 ; CDL-AD(2010)014, paragraphe 12, et CDL-AD(2007)040, paragraphe 12.

³² J. Velaers, *Electoral Law and representation of minorities*, CDL-UD(2012)006, paragraphe 9.

³³ CDL-AD(2014)003, paragraphe 36.

49. Le découpage des circonscriptions peut donc être essentiel au fonctionnement du système en ce qui concerne la représentation des minorités nationales, en limitant ou en renforçant cette représentation. Entre autres mesures, il est recommandé de ne pas fusionner les circonscriptions établies dans les zones où se concentrent des minorités avec d'autres unités territoriales ou régions du pays, de manière à éviter toute dilution de la représentation des minorités.

50. Dans le projet de loi de 2013 visant à introduire un système électoral mixte, trois circonscriptions devaient être créées dans le territoire autonome de Gagaouzie. Si l'Avis conjoint de 2014 exprimait quelques réserves quant aux critères de définition de ces trois circonscriptions, la création de circonscriptions spécifiques à la Gagaouzie était saluée³⁴. Le projet de loi actuel en revanche ne prévoit aucune circonscription uninominale spécifique pour la Gagaouzie. En conséquence, la représentation de la minorité gagaouze relève des règles générales de représentation dans la circonscription nationale ou des règles de représentation dans les circonscriptions uninominales, conformément aux critères généraux prévus à l'article 74 et sous réserve de la décision de la CEC. La représentation effective de la minorité gagaouze dépendrait par conséquent du découpage précis des circonscriptions et il est souhaitable de créer des circonscriptions contiguës qui ne réunissent pas certaines parties du territoire autonome de Gagaouzie à d'autres parties du pays.

51. Par ailleurs, il peut arriver qu'au final, une minorité nationale présente de manière concentrée et en nombre soit moins représentée dans une circonscription uninominale qu'elle ne l'aurait été dans un système proportionnel, puisque les candidats majoritaires peuvent recevoir davantage de voix qu'ils n'en ont besoin pour remporter des sièges. Cette situation peut également entraîner le cloisonnement des minorités nationales ou favoriser l'émergence de tensions entre les communautés³⁵. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent par conséquent de veiller à ce qu'aucune révision de la législation électorale ne soit entreprise sans tenir dûment compte de la question de la représentation des minorités nationales.

G. Transnistrie

52. Le territoire moldave sur la rive gauche du Dniestr/Nistru (Transnistrie), qui échappe au contrôle de l'État, pose des problèmes particuliers en matière de législation électorale. Dans le projet de loi de 2013 visant à introduire un système électoral mixte, trois circonscriptions devaient être créées en Transnistrie, indépendamment de la démographie. L'Avis conjoint de 2014 recommandait à cet égard de formuler des critères clairs en la matière et de tenir dûment compte des problèmes de faisabilité, notamment en ce qui concerne la conduite de la campagne et l'utilisation des fonds étrangers.

53. Cette recommandation demeure applicable. Le projet envisage la création de circonscriptions uninominales en Transnistrie ; toutefois, il ne pose pas suffisamment de critères ni ne précise dans le détail le processus. L'article 74(2) semble disposer que la taille de ces circonscriptions devrait être calculée à l'aune du nombre d'électeurs inscrits aux dernières élections législatives en Transnistrie ainsi que dans le reste du territoire. Étant donné que la participation aux élections est historiquement plus basse en Transnistrie que sur le reste du territoire, ce critère n'est peut-être pas le meilleur. Le projet indique que les critères précis de création des circonscriptions seront définis dans un règlement de la CEC. Il précise en outre aux articles 29² et 87(5) que pour les électeurs résidant en Transnistrie, des bureaux de vote seront établis sur le territoire de la République de Moldova relevant de la compétence constitutionnelle des autorités centrales. Au titre de l'article 75(3), un conseil électoral pour les

³⁴ Voir CDL-AD(2014)003, paragraphe 35.

³⁵ [BIDDH, Handbook on Observing and Promoting the Participation of National Minorities in Electoral Processes](#), p. 38.

circonscriptions de Transnistrie devrait être établi à Chişinău. Il est recommandé d'insérer dans le Code électoral des dispositions plus précises et détaillées sur les modalités de scrutin pour les résidents de Transnistrie, concernant notamment la mise en place des bureaux de vote, la collecte des signatures de soutien³⁶ et la conduite de la campagne. La décision relative au nombre de circonscriptions attribuées à la Transnistrie a une dimension en partie politique et la question pourrait être réglée directement par la loi.

H. Représentation des femmes

54. Le Parlement moldave compte toujours très peu de députés femmes. Le projet de loi ne prévoit aucune mesure visant à accroître la représentation des femmes et est même susceptible de réduire cette représentation. Comme d'aucuns l'ont déjà indiqué, le nombre de femmes qui accèdent au Parlement est relativement plus élevé dans les systèmes proportionnels que dans les systèmes à scrutin majoritaire ou dans les systèmes mixtes³⁷. En particulier, le système à scrutin majoritaire dans des circonscriptions uninominales se caractérise par une faible représentation des femmes.

55. Le projet conserve la disposition du Code électoral actuel selon laquelle les deux sexes doivent chacun être représentés à hauteur d'au moins 40 % des candidats sur les listes de candidats³⁸. Il dispose également que la modification des listes de candidats doit être effectuée conformément aux dispositions de la loi sur l'égalité des chances entre les femmes et les hommes³⁹. Toutefois, étant donné que ces mesures s'appliqueront uniquement à la moitié des sièges du Parlement (ceux élus à la proportionnelle), ces dispositions ne permettront pas d'accroître la faible représentation des femmes, bien au contraire. Il est recommandé d'étudier plus avant cette question, notamment en envisageant d'ajouter des mesures provisoires spéciales pour encourager les partis politiques à présenter des listes de candidats respectueuses de l'équilibre entre les sexes dans toutes les circonscriptions ou en imposant aux partis de placer un nombre représentatif de femmes à des positions où elles sont susceptibles de gagner sur les listes de candidats dans le cadre du scrutin proportionnel⁴⁰.

I. Électeurs résidant à l'étranger

56. En raison du grand nombre de citoyens vivant à l'étranger, le vote à l'étranger est une question primordiale en République de Moldova⁴¹.

³⁶ En vertu de l'article 80(6) du projet, les signatures en faveur de candidats qui se présentent dans des circonscriptions attribuées à la Transnistrie peuvent provenir de n'importe quelle circonscription.

³⁷ Voir [BIDDH, Handbook on Monitoring Women's Participation in Elections](#), p. 20.

³⁸ Article 41(2¹).

³⁹ En vertu de l'article 7(2)b de cette loi, les partis doivent contribuer à garantir l'égalité des droits et des chances entre les femmes et les hommes en veillant à représenter les deux sexes sur leurs listes de candidats, sans discrimination fondée sur le sexe.

⁴⁰ L'article 4.1 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes dispose que l'adoption « de mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes n'est pas considérée comme un acte de discrimination ». Voir également le paragraphe 3 de la Décision 7/09 du Conseil ministériel de l'OSCE demandant aux États participants d'« encourager tous les acteurs politiques à promouvoir une participation égale des femmes et des hommes dans les partis politiques, en vue d'assurer une représentation plus équilibrée entre les sexes aux fonctions publiques électives à tous les niveaux de décision ».

⁴¹ Le rapport d'observation des élections législatives de 2014 de l'APCE, paragraphe 22, estimait à 700 000-900 000 le nombre de résidents moldaves à l'étranger sur un nombre total de 3,2 millions d'électeurs inscrits ; sur ce chiffre, environ 160 000 étaient inscrits à l'étranger en 2016 (rapport d'observation des élections législatives de 2016 de l'APCE, paragraphe 17). La question a également été soulevée dans plusieurs rapports du BIDDH consacrés aux élections, voir [rapports du BIDDH à l'adresse \[http://www.osce.org/BIDDH/elections_in_Moldova/moldova\]\(http://www.osce.org/BIDDH/elections_in_Moldova/moldova\)](#). Voir également le rapport de synthèse sur les électeurs résidant *de facto* à l'étranger, CDL-AD(2015)040, qui examine la situation dans quatre pays, dont la République de Moldova.

57. L'article 74(5) semble répondre à certaines critiques formulées dans l'Avis conjoint de 2014 concernant le projet de loi de 2013, qui envisageait l'élection de trois députés par les électeurs à l'étranger dans une circonscription « uninominale » unique de l'étranger. L'article 74(5) laisse le soin à la CEC de déterminer le nombre de circonscriptions uninominales à l'étranger ainsi que leur couverture géographique et démographique. Cette disposition semble suggérer que le découpage des circonscriptions à l'étranger sera fonction du nombre d'électeurs inscrits (voir l'article 74(2)), ce qui est problématique car de nombreux Moldaves établis à l'étranger sont inscrits sur la base de leur adresse en Moldova et seront par conséquent comptabilisés dans des circonscriptions en Moldova. On ne comprend pas non plus vraiment comment le découpage des circonscriptions à l'étranger pourra être fondé sur le principe territorial-démographique dans une ou plusieurs localités voisines. Afin de garantir l'égalité de la force électorale des résidents moldaves à l'étranger, il est recommandé d'explicitier les dispositions de la loi et de préciser les critères de découpage des circonscriptions uninominales à l'étranger.

58. Dans les circonscriptions uninominales sur le territoire moldave, le droit de vote est fonction du domicile de la personne (voir l'article 87(4)). L'article 87(6) du projet de loi dispose que tout citoyen moldave non inscrit au préalable peut voter dans n'importe quel bureau de vote à l'étranger. Le droit de vote à l'étranger est soumis aux conditions définies dans le règlement relatif au vote des citoyens moldaves vivant à l'étranger, que la Commission de Venise et le BIDDH n'ont pas été à même d'évaluer.

59. S'il n'existe aucune obligation, pour les États, d'organiser un vote à l'étranger⁴², lorsqu'un tel vote est prévu, les résidents à l'étranger ne devraient pas faire l'objet de restrictions arbitraires ou déraisonnables au droit de vote⁴³. Le nombre et la répartition des bureaux de vote ne devraient donc pas avoir d'effet discriminatoire. L'absence de transparence concernant les critères de détermination du nombre et du lieu des bureaux de vote à l'étranger a déjà suscité les préoccupations du BIDDH et de la Commission de Venise⁴⁴. Le projet modifie l'article 29¹ du Code électoral et exige de la CEC qu'elle prenne en compte le nombre de citoyens résidant en dehors de la République de Moldova, en se basant sur les informations fournies par les autorités compétentes de l'État d'accueil où les bureaux de vote seront établis. Cette exigence est un pas dans la bonne direction. Il est néanmoins recommandé que le Code électoral pose des critères clairs et fixes en matière de détermination du nombre de bureaux de vote à l'étranger par la CEC, notamment en s'appuyant sur les statistiques démographiques. Par ailleurs, au cours de la visite d'experts, certains interlocuteurs se sont inquiétés du fait que les données seront fournies par l'État d'accueil et non pas par les institutions moldaves compétentes.

J. Procédure de révocation des élus (projet de loi n° 60)

60. Même si le projet de loi n° 60 est aujourd'hui caduc et si les projets ultérieurs ne mentionnent pas la question de la procédure de révocation des élus, cette dernière a été soulevée à de multiples reprises dans les débats récents sur la réforme électorale en République de Moldova et elle mérite donc d'être abordée. L'article 94¹ du projet de loi n° 60 propose de permettre aux électeurs de lancer une procédure de révocation des élus par

⁴² Voir Cour européenne des droits de l'homme, *Sitaropoulos et Giakomopoulos c. Grèce* [G.C.], 15 mars 2012, requête n° 42202/07, paragraphe 75. Voir également CDL-AD(2002)023rev2, *Code de bonne conduite*, I.1.1. c.v.

⁴³ Voir la jurisprudence de la Cour européenne sur les décisions arbitraires en relation avec l'article 3 du Protocole additionnel à la CEDH : *Hilbe c. Liechtenstein* (déc.), 7 septembre 1999, requête n° 31981/96 ; *Doyle c. Royaume-Uni* (déc.), 6 février 2007, requête n° 30157/06, et *Sitaropoulos et Giakomopoulos c. Grèce* [G.C.], 15 mars 2012, requête n° 42202/07, paragraphe 69.

⁴⁴ Voir CDL-AD(2016)021, paragraphe 18, et CDL-AD(2014)003, paragraphes 41-43. Voir également les rapports des missions d'observation des élections du BIDDH et de l'APCE sur les [élections législatives de 2014](#) et [l'élection présidentielle de 2016](#).

référendum local dans leur circonscription. Pour convoquer un tel référendum, l'article 182(4) exige la collecte des signatures d'au moins un tiers des électeurs ayant le droit de vote dans la circonscription uninominale ou l'unité administrative-territoriale concernée et la vérification subséquente par un tribunal, conformément à l'article 186(3). La révocation d'un élu est effective si au moins la moitié des électeurs de la circonscription concernée, et en tous les cas pas moins que la moitié des électeurs ayant voté à l'élection du député en question (article 198(1)), se prononcent en sa faveur. Les motifs de révocation sont énoncés à l'article 177(3) : la procédure de révocation d'un élu peut être initiée lorsque l'intéressé ne respecte pas les intérêts de la communauté de la circonscription, n'exerce pas dûment les fonctions de député prévues dans la loi et enfreint les normes morales et éthiques, sous réserve que ces faits soient dûment confirmés. Le projet de loi n° 60 aurait dans la pratique établi un système de révocation générale des élus qui, dans un certain contexte politique, pourrait de fait revenir à un mandat impératif. Cette procédure doit être considérée comme politique et non juridique. L'intervention des tribunaux dans une telle procédure créerait un risque de politisation de ces derniers.

61. Le mandat impératif est interdit par l'article 68, par. 2, de la Constitution moldave. La Cour constitutionnelle a également clairement indiqué que les mandats Parlementaires étaient irrévocables et exercés dans l'intérêt de la nation tout entière⁴⁵. En outre, une procédure de révocation des élus n'est pas conforme aux normes internationales et le BIDDH comme le Conseil de l'Europe ont déjà exprimé des préoccupations en la matière⁴⁶. On peut donc se féliciter qu'aucune disposition de la sorte ne figure dans le projet, ce qui indique que cette initiative ne sera pas suivie d'effet.

62. D'après l'exposé des motifs du projet, la procédure de révocation des élus se fonde sur l'article 69, par. 2 de la Constitution. En vertu de celui-ci, le mandat d'un député cesse en cas de révocation. L'exposé des motifs renvoie de surcroît à une décision de la Cour constitutionnelle sur l'interprétation de l'article 69.

63. Néanmoins, s'il appartient à la Cour constitutionnelle de se prononcer sur la constitutionnalité du projet de loi, l'interprétation de l'article 69 ne semble pas être en conformité avec sa jurisprudence.

64. Dans son arrêt relatif à la requête n° 8(b) 2012, la Cour constitutionnelle indique, aux paragraphes 34 et suivants, que le mandat parlementaire en Moldova est représentatif et au service de la nation tout entière, conformément à la théorie et au droit constitutionnels moldaves.

34. Pour la Cour, le mandat parlementaire incarne les rapports entre le législateur et la nation tout entière au service de qui il est exercé. Il ne s'agit pas seulement des rapports entre l'élu et ceux qui ont voté pour lui, même si ces derniers tirent avantage de sa présence puisqu'il a l'obligation de rester en contact avec eux. Par conséquent, l'expression « au service du peuple » figurant à l'article 68, par. 1, de la Constitution signifie que, dès l'élection et jusqu'à la fin du mandat, le député devient le représentant du peuple tout entier et a pour mission de servir l'intérêt commun, celui du peuple, et non

⁴⁵ Voir l'arrêt sur l'interprétation de l'article 68, paragraphes 1 et 2, et l'article 69, paragraphe 2, de la Constitution, requête n° 8b/2012, 19 juin 2012, paragraphes 53, 57, 67 et 68.

⁴⁶ Le paragraphe 7.9 du [Document de Copenhague \(1990\) de l'OSCE](#) demande qu'il soit permis aux élus de conserver leur fonction « jusqu'à ce que leur mandat arrive à expiration ou qu'il y soit mis un terme pour toute autre raison d'une manière prescrite par la loi conformément à des procédures Parlementaires et constitutionnelles démocratiques ». Voir également la Résolution 1303 (2002) de l'APCE, Fonctionnement des institutions démocratiques en Moldova, paragraphe 8, et le Rapport sur le mandat impératif et les pratiques similaires (CDL-AD(2009)027), paragraphe 39.

pas seulement celui des partis auxquels il appartient. Dans l'exercice de son mandat, le parlementaire est soumis aux seules dispositions de la Constitution et de la loi et adopte une attitude qui, selon sa conscience, sert le bien-être public.

65. Le raisonnement se poursuit aux paragraphes 43 et 44 :

43. En conséquence, étant donné qu'ils représentent plus qu'une partie seulement de la population, les Parlementaires ne peuvent pas défendre des intérêts particuliers. Ils jouissent d'une liberté absolue dans l'exercice de leur mandat et ne sont pas tenus de remplir les éventuels engagements qu'ils ont pris avant l'élection ou toute instruction éventuelle des électeurs exprimée pendant leur mandat. L'élu n'est pas tenu par la loi de soutenir son parti ou les décisions de son groupe au Parlement. En outre, si le législateur, par son comportement, cause du tort, son parti ou son groupe peuvent l'exclure, mais cette exclusion n'entraîne pas la perte du mandat parlementaire. Cette disposition n'empêche à l'évidence pas le législateur, une fois élu, d'honorer ses engagements et de respecter la discipline de vote du groupe parlementaire auquel il appartient.

44. Pour la Cour, il en découle que, conformément à la logique de la libre représentation, le mandat des Parlementaires est irrévocable : les électeurs ne peuvent y mettre fin prématurément et les pratiques révocatoires sans motif juridique sont interdites. Les électeurs ne peuvent donc pas exprimer leur insatisfaction quant à la manière dont un candidat remplit sa mission, sinon en refusant de lui donnant à nouveau leur voix lorsque le député sortant souhaite se faire réélire.

66. L'arrêt de la Cour constitutionnelle sur l'article 69 porte spécifiquement sur les cas où les députés négligent ou ne sont pas en mesure de remplir leur mission proprement dite. Les motifs de révocation énoncés à l'article 177, par. 3, du projet dépassent les situations de négligence et de non-exécution des obligations Parlementaires. Cette disposition permet expressément de révoquer un élu pour non-respect des intérêts de la communauté de la circonscription, ce qui suppose que les citoyens de la circonscription en question jouissent du pouvoir général d'invalidier leur représentant. Ce raisonnement est confirmé par le fait que, contrairement aux motifs de cessation d'un mandat prévus à l'article 69 de la Constitution et dans ledit arrêt de la Cour constitutionnelle, la procédure révocation de l'élu envisagée à l'article 177(3) du projet n'est pas décidée par le Parlement mais par les citoyens de la circonscription de l'élu, au moyen d'un référendum.

67. Les tentatives visant à supprimer l'irrévocabilité des députés en République de Moldova ont déjà suscité l'inquiétude du BIDDH et du Conseil de l'Europe⁴⁷. Le mandat impératif et la procédure révocation des élus sont inconnus dans les démocraties européennes modernes : comme le souligne la Commission de Venise, « le principe constitutionnel fondamental qui interdit le mandat impératif, ou toute autre pratique visant à priver un représentant de son mandat, doit prévaloir en tant que clé de voûte du constitutionnalisme démocratique européen. »⁴⁸

K. Campagnes électorales

68. Le projet envisage des modifications à l'article 64¹ du Code électoral qui prévoient de dégager les organismes de radiodiffusion nationaux publics de l'obligation de prévoir des temps d'antenne gratuits et d'organiser des débats pour les candidats aux élections au scrutin

⁴⁷ Voir la Résolution 1303 (2002) de l'APCE, Fonctionnement des institutions démocratiques en Moldova, paragraphe 8.

⁴⁸ Voir le Rapport sur le mandat impératif et les pratiques similaires (CDL-AD(2009)027), paragraphe 39.

majoritaire. Ces candidats se retrouveront donc sans aucun moyen d'accéder aux temps d'antenne ou aux débats. Les élections législatives suscitent un grand intérêt à l'échelle nationale et ont des conséquences importantes en termes de gouvernance nationale. L'accès libre et égal ou équitable aux médias de tous les candidats est la pierre angulaire d'élections démocratiques. Les médias régionaux ne permettent pas, comme le font les médias nationaux et l'accès libre à la publicité, de mener des débats suffisants sur tout l'éventail de points de vue des partis politiques (dont les représentants peuvent être candidats dans de petites circonscriptions). Il est recommandé de revoir les amendements envisagés concernant l'article 64⁴⁹.

L. Autres questions

Modification des listes de candidats

69. Le projet prévoit la possibilité de remplacer des candidats, tant dans la circonscription nationale que dans les circonscriptions uninominales, jusqu'à sept jours avant les élections (articles 82-83). Si le principe du mandat libre n'empêche pas, en principe, les partis politiques de modifier leurs listes de candidats, des modifications intervenant aussi tardivement limitent le droit d'être élu – l'intéressé n'ayant pas la possibilité de s'inscrire sur une autre liste de candidats ou comme candidat indépendant – et soulèvent des questions quant au niveau de démocratie qui règne au sein du parti. La possibilité d'un remplacement tardif facilite le contrôle centralisé des candidats, notamment ceux qui se présentent dans les circonscriptions uninominales et qui peuvent dans la pratique se retrouver tributaires de la direction du parti. En outre, le changement tardif des listes de partis risque de déboussole les électeurs ou de les laisser dans l'ignorance quant à la composition de ces listes, ce qui peut influencer sur leur choix⁵⁰. Il est recommandé de revoir le délai de retrait de candidats afin d'éviter les remplacements tardifs.

Désignation des candidats

70. Le projet propose d'ajouter un paragraphe e¹ à l'article 44(1) aux fins de préciser que le dossier de chaque candidat doit comporter son fichier officiel « d'intégrité ». La disposition ne précise pas ce que revêt la notion d'« intégrité », ni la source de ce fichier, et il peut s'agir d'une méthode visant à exclure des candidats selon des critères arbitraires. En tant que telle, cette disposition doit être clarifiée et doit définir plus précisément la notion d'« intégrité ».

71. Le projet exige la constitution de groupes d'initiative pour soutenir les candidats aux élections au scrutin majoritaire (article 81) et énonce des règles détaillées sur ce processus. Ces exigences en matière de réglementation et de limitation du nombre de membres des groupes d'initiative et la nécessité de réunir toute une panoplie de documents sont excessives car, en tout état de cause, il faut d'abord que le candidat rallie un soutien public suffisant avant de pouvoir s'inscrire. L'énonciation de règles particulièrement détaillées dans ce domaine semble injustifiée.

72. En vertu de l'article 76 du projet, les candidats aux élections législatives ne sont pas tenus de résider à titre permanent en Moldova, contrairement à ce que prévoit le Code électoral actuel. Cette modification entraîne une application plus large du principe de suffrage universel, compte tenu du niveau élevé d'immigration et d'émigration en République de Moldova.

⁴⁹ Le BIDDH avait déjà suggéré de revoir les obligations imposées aux organismes de radiodiffusion nationaux privés, telles qu'elles découlaient de la formulation générale de l'article 64¹, par. 4, afin de garantir l'indépendance éditoriale de ces organismes. Voir le [rapport final du BIDDH sur les élections législatives de 2014](#), p. 15. L'observation formulée dans le présent Avis conjoint doit donc s'entendre comme s'appliquant tout particulièrement aux obligations incombant aux organismes de radiodiffusion nationaux publics.

⁵⁰ Voir le [rapport final du BIDDH sur les élections législatives anticipées de 2010](#), p. 10.

Vote répété

73. D'après l'article 95³ du projet, un nouveau vote est organisé si la Cour constitutionnelle déclare nulles des élections. Dans certains cas, l'invalidité des élections peut découler de violations commises le jour du scrutin, mais aussi de violations commises avant – utilisation abusive de ressources administratives, inégalités en matière de campagne dans les médias publics, violations dans l'enregistrement des candidats, etc. Le nouveau vote est organisé peu après les élections invalidées et avec les mêmes candidats. Ce court délai peut s'avérer insuffisant pour remédier aux lacunes identifiées. Il est recommandé de traiter cette question dans la loi.

Rôles respectifs de la CEC, des conseils électoraux de district et des tribunaux

74. En ce qui concerne les élections au scrutin majoritaire, le projet prévoit le transfert de plusieurs responsabilités de la CEC aux conseils électoraux de district, notamment pour ce qui est de l'inscription des candidats, de l'attribution des mandats et du contrôle des déclarations de dépenses de campagne. Les districts électoraux correspondraient toujours « normalement » aux unités territoriales-administratives de deuxième échelon de la République de Moldova – et non aux circonscriptions (article 27(1)). La différence entre les districts électoraux et les circonscriptions pourrait être extrêmement problématique si plusieurs conseils électoraux de district avaient à prendre des décisions sur des candidats dans la même circonscription. En outre, il est conseillé de confier les décisions essentielles à la CEC, car elle est généralement mieux dotée en personnel qualifié et à même d'assurer l'uniformité des pratiques et de la mise en œuvre. Cet aspect est particulièrement important pour contrôler les dépenses engagées par les candidats pendant les campagnes, car le principe d'égalité doit être garanti à l'échelle nationale et des connaissances et des ressources spécialisées sont nécessaires pour assurer un contrôle effectif.

75. Des problèmes analogues pourraient se poser au niveau de la procédure judiciaire connaissant des réclamations, des recours et de la cessation des fonctions des députés. Le projet confère la compétence en la matière aux tribunaux régionaux de première instance et non pas à la cour d'appel de Chişinău. Or, la compétence de ces tribunaux s'applique à des territoires qui ne sont pas censés correspondre aux circonscriptions électorales.

Bureaux de vote

76. En vertu du Code électoral actuel (article 187), les bureaux de vote sont établis pour un maximum de 3 000 électeurs. Ce nombre est déjà élevé pour permettre un processus de vote fluide et éviter les files d'attente. Le projet accroît le nombre d'électeurs par bureau de vote à 5 000, ce qui crée des risques encore plus élevés en termes de gestion des élections et de prolongation des procédures de décompte des voix. Il est recommandé d'abaisser, et non pas d'augmenter, le nombre maximum d'électeurs par bureau de vote.

Ajouts à la liste électorale le jour du scrutin

77. L'article 53(2) dispose que des listes électorales complémentaires peuvent être dressées pour ajouter des citoyens résidant sur le territoire de la circonscription qui ne sont pas inscrits sur les listes électorales, ainsi que des électeurs qui se présentent au bureau de vote avec un certificat de vote à distance. Ainsi que le prévoit le Code de bonne conduite⁵¹, « l'inscription [d'électeurs] ne doit pas avoir lieu au bureau de vote le jour de l'élection ». Une telle restriction est importante pour éviter le vote multiple et inciter les électeurs à vérifier les

⁵¹ CDL-AD(2002)023rev2, I.1.2.iv ; pour la République de Moldova, voir CDL-AD(2010)014, paragraphe 32.

données qui les concernent dans le registre électoral avant le jour du scrutin. Comme indiqué dans un avis conjoint antérieur, « [i]l convient, en règle générale, de limiter les situations dans lesquelles les électeurs sont ajoutés sur des listes électorales complémentaires, afin d'éviter toute mise en doute éventuelle de l'intégrité des listes électorales et toute possibilité de vote multiple. »⁵²

Validation des mandats des candidats suppléants

78. L'article II du projet dispose que les mandats vacants sont attribués aux candidats suppléants par la Cour constitutionnelle, suivant la proposition de la CEC. La procédure proposée est très longue, laissant jusqu'à 10 jours à la CEC et 30 jours à la Cour constitutionnelle pour se prononcer. Étant donné l'importance d'une composition appropriée du Parlement dans un système démocratique, les procédures de recours qui portent sur l'attribution des sièges doivent être rapides. Il doit en aller de même pour les procédures de pourvoi des sièges vacants. Il est recommandé de revoir cette disposition et de prévoir un délai de trois à cinq jours⁵³.

⁵² CDL-AD(2010)014, paragraphe 32.

⁵³ Cf. CDL-AD(2002)023rev2, II.3.3.g.