



Strasbourg, Varsovie, le 24 mars 2014

Avis n° 749 / 2014

CDL-AD(2014)003
Or. angl.

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

AVIS CONJOINT

**SUR LE PROJET DE LOI
PORTANT MODIFICATION DE LA LÉGISLATION ÉLECTORALE
DE LA RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA**

**Adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 47^e réunion
(Venise, 20 mars 2014)
et par la Commission de Venise
lors de sa 98^e session plénière
(Venise, 21-22 mars 2014)**

sur la base des observations de

**Mme Paloma BIGLINO CAMPOS (membre, Espagne)
M. Srdjan DARMANOVIC (membre, Monténégro)
M. Manuel GONZALEZ OROPEZA (membre suppléant, Mexique)
Mme Gaëlle DERIAZ (experte, OSCE/BIDDH)**

I. Introduction

1. Le Président du Parlement de la République de Moldova, M. Igor Corman, a soumis au mois de novembre 2013 pour avis à la Commission de Venise un texte qu'il avait reçu d'une fraction du Parti démocrate de la République de Moldova (PDM), et qui contenait une proposition de réforme de la législation électorale de son pays (CDL-REF(2014)001). Conformément à la procédure habituelle, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont procédé à une analyse conjointe du projet de texte.

2. La demande soumise à la Commission de Venise indiquait que le projet propose de remplacer le système actuel à la proportionnelle par un système électoral parallèle mixte dans lequel les députés seraient élus par circonscriptions uninominales ainsi que par scrutin de liste dans une circonscription nationale à la représentation proportionnelle. Le projet n'a pas encore été officiellement transmis au Parlement. Des élections législatives sont prévues en République de Moldova pour la fin de l'année 2014 ou février 2015 au plus tard.

3. Le présent avis conjoint est à interpréter à la lumière des avis conjoints antérieurs de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur le Code électoral de Moldova, rendus en 2003, 2004, 2006, 2007 et 2008, ainsi que de nombreux rapports préparés par des missions d'observation d'élections antérieures en République de Moldova de l'OSCE/BIDDH et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE); ces documents éclaireront l'évolution de la législation électorale moldave¹. Il convient aussi de rapprocher l'avis actuel de l'avis conjoint de mars 2013 relatif aux projets de loi de la République de Moldova sur le financement des partis politiques et des campagnes électorales (CDL-AD(2013)002).

4. Le présent avis est aussi à lire en combinaison avec les documents suivants :

- Convention européenne des droits de l'homme, article 3 du Protocole n° 1² ;
- Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (29 juin 1990)³ ;
- documents internationaux et régionaux engageant la République de Moldova ;
- Commission de Venise et OSCE/BIDDH, Avis conjoint sur *le projet de document de travail portant modification du code électoral de Moldova*, CDL-AD(2010)022 ;
- Commission de Venise et OSCE/BIDDH, Avis conjoint sur le *Code électoral de la Moldova du 10 avril 2008*, CDL-AD(2008)040 ;
- Commission de Venise et OSCE/BIDDH, Avis conjoint sur le *code électoral de Moldova*, CDL-AD(2007)040 ;
- documents de la Commission de Venise :
 - i. Code de bonne conduite en matière électorale⁴ ;
 - ii. Code de bonne conduite en matière de partis politiques⁵ ;

¹ Tous les avis conjoints de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur le cadre juridique de la République de Moldova sont consultables à <http://www.osce.org/odihr/elections/moldova> et <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?country=48&year=all>, tous les rapports des missions d'observation d'élections de l'OSCE/BIDDH à <http://www.osce.org/odihr/elections/moldova>, et tous les rapports de l'APCE à <http://assembly.coe.int/defaultF.asp>.

² *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* (STCE n° 005), consultable à www.conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm.

³ Consultable à www.osce.org/odihr/elections/14304.

⁴ Commission de Venise du Conseil de l'Europe, *Code de bonne conduite en matière électorale*, adopté par la Commission de Venise lors de sa 52^e session (Venise, 18-19 octobre 2002, CDL-AD(2002)023rev), consultable à [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev-e).

⁵ Commission de Venise du Conseil de l'Europe, *Code de bonne conduite en matière de partis politiques*, adopté par la Commission de Venise lors de sa 78^e session (Venise, 13-14 mars 2009, CDL-AD(2009)021), consultable à [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)021-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)021-e).

iii. Lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections⁶ ;

- Constitution de la République de Moldova ;
- Code électoral en vigueur au 17 janvier 2012 (CDL-REF(2012)039).

5. Une délégation composée d'experts de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH a participé du 20 au 22 janvier 2014 à une visite de travail à Chisinau. Le présent projet d'avis est fondé sur les observations de Mme Paloma Biglino, M. Srdjan Darmanović, M. Manuel Gonzalez Oropeza et Mme Gaëlle Deriaz, ainsi que M. Alberto Guevara Castro (expert, Mexique). La délégation a eu des contacts avec la société civile, le Président du Parlement, les groupes parlementaires des partis politiques de la coalition au pouvoir ainsi que du Parti communiste d'opposition, le ministère de la Justice, la Commission électorale centrale, la Cour constitutionnelle et les organisations internationales travaillant dans le domaine électoral en République de Moldova.

6. Le présent avis répond aux demandes d'avis évoquées précédemment ; il a pour but de secondar les autorités moldaves, les partis politiques et la société civile dans les efforts qu'ils consacrent à la mise au point d'un cadre juridique solide d'organisation d'élections démocratiques.

7. Le présent avis a été adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 47^e réunion (Venise, 20 mars 2014), et par la Commission de Venise lors de sa 98^e session plénière (Venise, 21-22 mars 2014).

II. Portée de l'examen

8. Le présent avis porte uniquement sur le projet de texte soumis par le Président du Parlement de la République de Moldova. Cette limitation a pour effet qu'il ne constitue pas une analyse complète de l'ensemble de la législation-cadre existante en matière électorale en République de Moldova.

9. L'avis soulève des questions essentielles et fait ressortir certaines sources de préoccupations. Les recommandations qui suivent se fondent sur les normes internationales applicables, dont les engagements contractés envers le Conseil de l'Europe et l'OSCE, ainsi que sur le Code de bonne conduite en matière électorale (2002) de la Commission de Venise (ci-après désigné par « le Code de bonne conduite »).

10. Le présent avis a été préparé à partir d'une traduction en langue anglaise du projet de texte. Ni l'exactitude de la traduction examinée, ni la numérotation des articles, paragraphes et alinéas ne peuvent être garanties. Une traduction peut susciter des difficultés d'interprétation, qui risquent de se refléter dans tout examen juridique fondé sur des textes traduits.

III. Résumé

11. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont émis de nombreux avis sur les diverses modifications apportées au code électoral de la République de Moldova. Le code électoral actuellement en vigueur est une bonne base d'organisation d'élections démocratiques dans le pays, même s'il serait possible de l'améliorer, en particulier en ce qui concerne la formule

⁶ Commission de Venise du Conseil de l'Europe, *Lignes directrices relatives à un statut internationalement reconnu des observateurs d'élections*, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 81^e session (Venise, 11-12 décembre 2009, CDL-AD(2009)059), consultable à [www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)059-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)059-e).

d'attribution des sièges et les seuils fixés à l'occasion de la dernière réforme⁷. Quoi qu'il en soit, la tenue d'élections authentiquement démocratiques dépend essentiellement de la volonté politique que doivent montrer toutes les parties prenantes d'observer la lettre et l'esprit de la loi, et d'appliquer effectivement et pleinement cette dernière.

12. Le choix d'un système électoral relève de la souveraineté nationale. Le texte soumis, qui propose le passage de la représentation proportionnelle à un système mixte à moins d'un an des élections législatives, n'en suscite pas moins de graves inquiétudes.

- Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise demande que les éléments fondamentaux du système électoral ne soient pas modifiés moins d'un an avant une élection ; si l'on doit en modifier un, précise-t-il, « il convient d'éviter, non seulement les manipulations en faveur du parti au pouvoir, mais aussi les apparences mêmes de manipulations »⁸. Il faut prévoir suffisamment de temps pour le débat et l'émergence du consensus sur ce changement majeur, et les grandes règles ne devraient pas être réformées en année électorale. La réforme que propose le projet est donc bien tardive, quelques mois à peine avant des élections législatives.
- Le débat public nourrira une approche comparée et l'analyse d'autres expériences des systèmes mixtes, ainsi que la compréhension des divers facteurs qui pourraient être à l'origine d'avantages et d'inconvénients de la formule envisagée. Le projet de réforme n'a pas encore été examiné avec toutes les parties prenantes de la République de Moldova ; il est vivement recommandé que le choix du système électoral du pays passe par un vaste débat participatif, qui donnera à sa conception une plus grande transparence par la participation du public, et inspirera confiance à ce dernier dans la législation électorale.
- 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.
- 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 l'OSCE/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.

⁷ Voir notamment avis conjoints sur la législation électorale de Moldova CDL-AD(2007)040 et CDL-AD(2008)022. Voir également *OSCE/BIDDH Election Observation Mission Final Report, Early Parliamentary Elections, 28 November 2010, Moldova*.

⁸ Paragraphe 2, 63-65.

- 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.

13. La réforme proposée n'est pas encore un projet officiel, car elle n'a pas été déposée au Parlement. L'histoire récente de la République de Moldova montre que des changements peuvent être apportés à très brève échéance au Code électoral. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH se félicitent donc de l'effort que font les autorités moldaves pour obtenir un avis avant le lancement de la réforme ; mais il est essentiel qu'il y ait débat public et consensus entre toutes les parties prenantes aux élections.

14. Le projet de réforme ramène les seuils de représentation aux niveaux en vigueur avant les modifications du Code électoral de mai 2013. C'est un changement bienvenu, auquel il pourrait être procédé, si la chose se révèle faisable et qu'il est possible de réunir le consensus nécessaire autour de cette réforme.

15. Si cette proposition est transmise au Parlement et devient un projet officiel, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH sont disposés à aider les autorités de la République de Moldova à améliorer la législation électorale du pays, et à l'aligner mieux sur les engagements contractés à l'égard de l'OSCE et du Conseil de l'Europe, ainsi que sur les normes internationales.

IV. Analyse et recommandations

A. Observations liminaires et contexte de la réforme

16. Ce n'est certes pas la première fois que la République de Moldova change de système électoral. Elle a précédemment utilisé des systèmes majoritaires et proportionnels. Aux premières élections législatives de 1990, les députés étaient élus au scrutin purement majoritaire dans des circonscriptions uninominales. Aux législatives de 1994, le système était devenu entièrement proportionnel, avec une circonscription nationale unique. La proportionnelle a été conservée depuis 1994, mais certaines dispositions ont été modifiées par fixation de seuils différents pour les partis, les candidats indépendants et les alliances électorales, ainsi que par changement du mode d'attribution des sièges ; la modification apportée au mois de juin 2010 au Code électoral a remplacé la méthode D'Hondt par une nouvelle formule pour l'attribution des sièges à la représentation proportionnelle à scrutin de liste (le système électoral est décrit plus en détail ci-dessous). Ce nouveau mode de répartition des mandats, introduit quatre mois environ avant les élections législatives du 28 novembre 2010, a suscité des inquiétudes, car il paraissait avantager les partis au pouvoir. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont émis un avis sur ce projet de modification en juin 2010⁹, mais le mode d'allocation des sièges a changé après l'adoption de cet avis.

17. Une autre réforme de la législation électorale a été inscrite en toute hâte au programme de travail du Parlement en 2013, au milieu d'une crise politique qui provoquait l'effondrement du gouvernement. Ce projet, introduit au mois d'avril 2013, proposait de modifier le système électoral à circonscription nationale et représentation proportionnelle au scrutin de liste par adoption d'un système proportionnel mixte à deux catégories de députés : sur les 101 députés du Parlement moldave, 51 devaient être élus à la proportionnelle au scrutin de liste, et 50 dans des circonscriptions uninominales. Aucun débat, aucune consultation n'avaient eu lieu à ce moment avec les partis d'opposition, les partis de la coalition et les autres parties concernées par le fonctionnement du système électoral, dont les entités et organes spécialisés de la société civile. Le texte a été adopté le 19 avril 2013 en deuxième lecture par 63 voix. Ces modifications ont rapidement été abrogées, le 3 mai 2013, à la suite des inquiétudes exprimées

⁹ *Avis conjoint sur le projet de document de travail portant modification du code électoral de Moldova*, avis n° 576/2010, CDL-AD (2010) 014.

par toute une série d'acteurs, dont la communauté internationale, et de la décision d'une commission parlementaire *ad hoc* qui avait conclu que le texte enfreindrait les dispositions de la Constitution garantissant le droit de vote, et que son adoption n'avait pas suivi les règles de procédure parlementaire. On est donc revenu au système proportionnel. Mais outre l'abrogation des modifications, le Parlement a relevé les seuils de représentation (voir ci-dessous).

18. Les réformes électorales, en particulier celles du système électoral, sont essentielles dans un régime démocratique. Comme l'ont à mainte reprise affirmé la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, « chaque Etat a le droit souverain de se doter du système électoral de son choix ; toutefois, ce choix devrait être arrêté de façon concertée à l'issue de discussions approfondies et ouvertes au sein du parlement, associant toutes les forces politiques »¹⁰. Lorsque le projet de texte a été soumis pour analyse, il n'y avait pas eu de débat préalable avec d'autres partis politiques de la coalition au pouvoir ou de l'opposition, et le document n'avait pas été communiqué à la société civile.

19. L'histoire récente des réformes électorales en République de Moldova conduit à se féliciter d'une demande d'avis soumise en phase aussi précoce d'une réforme potentielle. Cela dit, toute réforme électorale devrait donner lieu à un débat public et s'appuyer sur des avis d'experts. Pour obtenir un large consensus, il faut que le public dispose d'une solide information, et que toutes les parties concernées par le système électoral aient l'occasion de s'exprimer sur les changements électoraux envisagés. Il n'y a pas encore eu de consultation avec les partis politiques et la société civile sur cette réforme ; s'il devait lui être donné suite, il conviendrait qu'elle fasse l'objet d'un débat public. L'inclusion et la transparence sont indispensables à une réforme électorale, et devraient particulièrement être garanties s'il s'agit de toucher au système électoral.

B. Sur le calendrier de la réforme

20. On l'a dit, le projet de texte n'a pas encore été officiellement transmis au Parlement. En plus du délai très bref d'adoption, les nouvelles dispositions devraient ensuite être mises en œuvre par l'administration électorale : la Commission électorale centrale aurait besoin de suffisamment de temps et de ressources pour mener de nombreuses activités, au niveau central comme aux échelons inférieurs, dont la formation du personnel, l'information des électeurs, le contrôle général du financement de la campagne et le découpage des circonscriptions (voir ci-dessous). Il faudrait aussi que les groupes d'observation citoyens et d'autres organisations de la société civile associées au processus électoral disposent de suffisamment de temps pour examiner et comprendre les changements, et ajuster leurs programmes en conséquence. Et les partis politiques auraient eux aussi besoin de temps pour adapter au nouveau système leurs procédures internes de sélection de leurs candidats. Le mandat de l'actuel Parlement moldave expire le 28 novembre 2014. Des élections doivent être organisées dans les trois mois qui suivent, soit pour la fin du mois de février 2015 au plus tard.

21. On lit dans le rapport explicatif du Code de bonne conduite que 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. Le code lui-même souligne que le système électoral doit être stable en raison de son impact décisif sur les résultats des élections. Il convient d'éviter, non seulement les manipulations en faveur du parti au pouvoir, mais aussi les apparences mêmes de manipulations. Même en l'absence de volonté de manipulation, [la révision] apparaîtra alors comme liée à des intérêts partisans conjoncturels. Si les règles changent souvent,

¹⁰ Voir, parmi beaucoup d'autres, *Avis conjoint sur les projets d'amendements aux lois sur l'élection des députés du peuple et sur la commission électorale centrale, ainsi que sur le projet de loi sur l'organisation de nouvelles élections de députés d'Ukraine*, CDL-AD(2013)016, paragraphe 16, et *Avis conjoint relatif au projet de loi sur l'élection des députés du peuple d'Ukraine*, CDL-AD(2011)037, paragraphe 22.

l'électeur peut être désorienté et ne pas les comprendre, notamment si elles présentent un caractère complexe. Le Code de bonne conduite dit que les éléments fondamentaux du droit électoral, et en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions, ne devraient pas pouvoir être modifiés moins d'un an avant une élection.¹¹

22. La réforme proposée transforme le système électoral. Si elle est adoptée, elle devra être déployée et entrer en vigueur en moins d'un an, avant les prochaines élections législatives. On a alors tout lieu de s'interroger sur la faisabilité de la chose elle-même, mais aussi sur la confiance que le changement pourra inspirer aux électeurs et autres parties prenantes, dont les partis politiques (en particulier d'opposition) et la société civile. Une réforme aussi fondamentale ne doit pas être perçue comme une manipulation de la législation électorale en année d'élections. Il est donc essentiel de prévoir un calendrier suffisamment clair et étendu de mise en œuvre, s'agissant de changements radicaux.

C. Sur le système électoral mixte proposé

23. Le Code électoral actuel de la République de Moldova prévoit que les 101 sièges du Parlement monocaméral sont pourvus par élection dans une circonscription nationale unique à la représentation proportionnelle par scrutin de liste bloquée. Le mandat des députés est de quatre ans. Les seuils de représentation des partis politiques au Parlement sont de 6 % pour un parti politique, de 9 % pour une alliance électorale de deux partis politiques et/ou organisations sociopolitiques, de 11 % pour une alliance électorale de plus de deux partis politiques et/ou organisations sociopolitiques, et de 2 % pour un candidat indépendant. En ce qui concerne le mode d'attribution, la réforme du Code électoral de 2010 a remplacé le calcul de D'Hondt par une nouvelle méthode attribuant à égalité le « reste des sièges » à tous les partis qui passent le seuil d'entrée au Parlement plutôt que sur une base proportionnelle, ce qui peut avoir pour effet d'attribuer un plus grand nombre de sièges à de petits partis¹².

24. Le projet soumis propose un système mixte parallèle de 51 députés élus à la proportionnelle au scrutin de liste bloquée dans une circonscription nationale unique, avec 50 autres députés élus dans autant de circonscriptions uninominales, selon un système à majorité relative (le candidat vainqueur doit recevoir plus de la moitié des voix valablement exprimées, faute de quoi un second tour est nécessaire). Les seuils d'attribution des mandats dans la composante proportionnelle changent pour les partis politiques : 4 % pour un parti, 7 % pour une alliance de deux partis, et 9 % pour une alliance de trois partis ou davantage. Le seuil reste à 2 % pour les candidats indépendants. Il y a donc retour aux seuils antérieurs aux modifications du Code électoral de mai 2013.

25. Le choix d'un système électoral est une décision politique, qui doit être prise par les forces politiques sur une base politique, même s'il est fortement recommandé qu'il donne lieu à une consultation publique et réunisse un large consensus. Aucun système n'est entièrement bon ou mauvais en soi : chacun présente ses avantages et ses inconvénients, qui dépendent d'un certain nombre de facteurs, comme le système des partis, les traditions, la structure territoriale.

¹¹ CDL-AD(2002)023rev, rapport explicatif, paragraphe II.2.b, 64-65.

¹² Selon l'article 87 du Code électoral, les mandats sont d'abord attribués aux candidats indépendants élus. Les voix en leur faveur sont soustraites du total des suffrages exprimés. Le solde des suffrages est alors divisé par le nombre de mandats restants, ce qui donne le quotient électoral. Le nombre de suffrages favorables à chaque parti qui dépasse le seuil est ensuite divisé par le quotient électoral, ce qui donne le nombre de sièges alloués au parti concerné, qui obtient un siège de plus si la division donne un reste supérieur à 0,5. Les mandats résiduels sont enfin attribués aux partis qui ont dépassé le seuil, en commençant par celui qui a reçu le plus grand nombre de sièges à la première distribution. Un siège additionnel est attribué à chaque parti jusqu'à ce que tous les mandats aient été attribués. Le moment de cette modification et l'absence de consultation publique à son sujet ont été critiqués dans le rapport d'observation final des élections législatives anticipées du 28 novembre 2010 de l'OSCE/BIDDH (p. 5 et 6), ainsi que dans le rapport d'observation des mêmes élections de l'APCE (paragraphe 17-19).

Les notes explicatives du projet indiquent qu'il s'agit de combiner les avantages des systèmes majoritaires et proportionnels. Cette réforme, est-il avancé, aurait les avantages suivants :

- elle remédierait à l'impression d'éloignement entre les élus et leurs électeurs ;
- elle assurerait une représentation plus directe des citoyens moldaves résidant à l'étranger ;
- la population de la région de Transnistrie serait directement représentée ;
- ce serait une expérience partagée avec d'autres pays, puisque la Roumanie et l'Ukraine ont récemment introduit des modifications qui tendent vers un système électoral mixte comparable.

26. Plusieurs aspects du projet appellent une analyse plus détaillée.

1. Sur les risques du passage à un système électoral mixte en République de Moldova

27. La note explicative du projet indique que plusieurs pays utilisent des systèmes mixtes, comme l'Ukraine, la Roumanie et l'Allemagne. Mais des systèmes électoraux similaires peuvent avoir des effets variables, les systèmes de partis, les structures institutionnelles ou l'environnement social n'étant jamais les mêmes. Ailleurs, le système mixte peut avoir été choisi par décision souveraine consensuelle, et la façon dont il est mis en œuvre dans d'autres cas contribuer de façon déterminante à la confiance qu'inspire le processus démocratique, ainsi qu'aux ajustements et solutions apportés s'il suscite des craintes. L'Allemagne est souvent prise en droit comparé comme exemple de système mixte inspirant la confiance, mais il est peu probable que la situation y soit comparable à celle de la République de Moldova : il y a bien sûr les spécificités d'un Etat fédéral et l'écart de taille entre les structures institutionnelles, mais aussi le fait qu'il s'agit d'un système mixte à compensation proportionnelle différent du système mixte parallèle, doté de dispositifs compensatoires par allocation de sièges supplémentaires visant à refléter au sein du Parlement l'équilibre général des voix obtenues par les partis politiques.

28. Dans les circonscriptions uninominales, les systèmes à majorité absolue ou relative peuvent améliorer et resserrer les liens entre les citoyens et leurs élus, mais ce n'est pas toujours le cas. Si des hommes d'affaires ou d'autres acteurs non liés *strictu sensu* au processus démocratique exercent une influence sur les communautés locales, ces systèmes peuvent renforcer les liens entre ces personnes influentes et les députés bien davantage qu'entre ces derniers et les citoyens. C'est par exemple ce que l'on observe en Ukraine : selon le rapport intermédiaire n° 1 de la mission d'observation des élections législatives ukrainiennes de 2012 de l'OSCE/BIDDH¹³, 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 les 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.

29. Des partis politiques, des ONG et des experts consultés au cours de la visite de travail ont déclaré s'inquiéter de l'apparition d'effets comparables en République de Moldova si la proposition était adoptée. Dans ce contexte, il serait possible d'envisager d'autres formules pour améliorer l'équité et la transparence des élections, ainsi que la redevabilité : contrôle des listes électorales, audits du financement des élections et des campagnes, mesures visant à améliorer encore la redevabilité interne et la démocratie au sein des partis politiques. Ces actions sont applicables à un système proportionnel comme mixte, et l'Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH de mars 2013 (CDL-AD(2013)002) contenait déjà des recommandations spécifiques à ce sujet. Ce qui veut dire que tout système électoral

¹³ OSCE/BIDDH EOM Interim Report No.1 on Ukraine, 12–28 September 2012, consultable à <http://www.osce.org/odihr/98578>

adopté, en particulier s'il recourt à des circonscriptions uninominales, appelle des règles claires et un contrôle strict du financement des campagnes, garantissant que tous les candidats se battent à armes égales. La République de Moldova utilise déjà des composantes proportionnelles et majoritaires pour l'élection des représentants aux collectivités locales. Mais comme l'indiquait le dernier rapport de la mission de l'OSCE/BIDDH d'observation des élections locales de 2011 en République de Moldova, les mécanismes de contrôle du financement des campagnes sont insuffisamment développés, trop imprécis, et ne sont pas appliqués ; aucun des organismes concernés n'est intervenu lorsque des règles de financement des campagnes ont été enfreintes¹⁴.

2. Sur le découpage des circonscriptions

30. L'actuel code électoral prévoit une circonscription nationale unique, avec attribution des sièges à la proportionnelle. Comme l'indiquait le précédent avis conjoint :

Rares sont les pays qui élisent leur parlement dans une seule circonscription. En Europe, les Pays-Bas représentent la principale exception. Dans la plupart des autres pays, le découpage en plusieurs circonscriptions garantit une certaine représentation géographique. Le système électoral à une seule circonscription peut donner de bons résultats dans un pays relativement uniforme, tant en ce qui concerne la composition ethnique que les autres critères pertinents. Il appartient alors aux partis d'assurer une représentation géographique lors de la préparation de leurs listes de candidats. Toutefois, lorsque les minorités sont concentrées dans certaines zones, le découpage en circonscriptions constitue souvent le moyen le plus efficace d'assurer une représentation raisonnable des minorités au parlement¹⁵

31. Le projet soumis crée aussi des circonscriptions uninominales. Mais il suscite des inquiétudes de deux ordres : la *taille* des circonscriptions, et leur *mode* de découpage.

32. En ce qui concerne la *taille* des circonscriptions, le projet mentionne leur distribution sans inclure ni expliquer les critères adoptés. Selon le Code de bonne conduite, « 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. »¹⁶

33. Le projet ne donne pas clairement les critères de *découpage des circonscriptions ni de périodicité des révisions*. 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

¹⁴ OSCE/BIDDH *Limited Election Observation Mission, Republic of Moldova, Local Elections, 5 and 19 June 2011 Final Report*, p. 12.

¹⁵ CDL-AD(2003)001, paragraphe 17.

¹⁶ CDL-AD(2002)23rev, sections 2.2(ii) et (iii). Voir également paragraphe 7.3 du Document de la réunion de Copenhague de 1990 de l'OSCE, qui demande l'égalité du suffrage, et le point 3.2 des engagements existants en faveur d'élections démocratiques dans les pays participants de l'OSCE (*Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE Participating States*, BIDDH, Varsovie, octobre 2003), qui demande que le découpage des circonscriptions électorales préserve l'égalité du droit de vote en assurant approximativement le même taux de représentation des électeurs dans chaque secteur. Les divisions administratives et autres facteurs pertinents (de nature historique, démographique ou géographique) peuvent se refléter dans la délimitation des circonscriptions, pour autant que cela ne compromette pas l'égalité du suffrage et la juste représentation des divers groupes de la société.

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, l'OSCE/BIDDH indique que le redécoupage devrait être périodique, de sorte que les mouvements de population n'érodent pas l'égalité entre les électeurs¹⁷. 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 public¹⁸. 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. »¹⁹ Il faudrait aussi tenir compte des variations de population d'une circonscription à l'autre.

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 »²⁰ (voir ci-dessous les observations relatives aux circonscriptions de Transnistrie et de Gagaouzie).

3. Les circonscriptions de Gagaouzie

35. Dès leurs avis conjoints de 2007 et 2010, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH soulignaient combien il importait de tenir compte de la présence de minorités nationales assez conséquentes sur le territoire moldave lors du choix d'un système électoral. Il avait été recommandé alors que « le système électoral du Parlement permette une participation suffisante à la vie publique des minorités nationales et des principales parties prenantes à l'échelon régional »²¹.

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 inadaptés²². 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 pouvoir à la représentation équitable de toute la population, et peut servir à promouvoir celle des minorités nationales.

¹⁷ *Engagements existants pour des élections démocratiques dans les États participants de l'OSCE* (2003), p. 55 (en anglais).

¹⁸ *Ibidem*, point 3.3, p. 14.

¹⁹ Code de la Commission de Venise, p. 17, section 2.2, paragraphe 16 ;

²⁰ Point 2.2, paragraphe 15.

²¹ *Avis conjoint sur le code électoral de Moldova*, CDL-AD(2007)040, paragraphe 12 ; *Avis conjoint sur le projet de document de travail portant modification du code électoral de Moldova*, CDL-AD(2010)014, paragraphe 12.

²² J. Velaers, *Electoral Law and representation of minorities*, CDL-UD(2012)006, paragraphe 9 (en anglais).

37. L'article 74.2 du projet soumis prévoit la création de trois circonscriptions dans le territoire autonome de Gagaouzie – dans le sillage, semble-t-il, des recommandations émises par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH dans des avis antérieurs sur la représentation des minorités. Selon le projet, la population de Gagaouzie serait représentée non seulement par les députés élus dans la circonscription nationale, mais aussi par ceux qu'elle aurait élus dans les circonscriptions uninominales. La méthode de mise en œuvre de cette proposition manque toutefois de clarté. L'idée de créer trois circonscriptions uninominales dans la région pourrait être qualifiée d'arbitraire, au vu des données démographiques : les écarts entre circonscriptions dépassant les 10 % recommandés (15 % en cas de circonstance spéciale), il y aurait inégalité dans la répartition des mandats²³.

38. Si la création de circonscriptions dans le système électoral de la République de Moldova peut être une bonne chose pour ce qui est de la représentation des minorités, il serait souhaitable de revenir sur les critères de mise en œuvre de ces dispositions, et de les définir clairement dans la loi, en les appuyant sur un large consensus.

4. Les circonscriptions de Transnistrie

39. Selon l'article 74.2 du projet soumis, trois circonscriptions uninominales seraient créées dans les localités situées sur la rive gauche du Dniestr et dans le district de Dubăsari. Comme cela a déjà été dit, le nombre des circonscriptions devrait se fonder sur des données démographiques. La possibilité pratique d'organiser actuellement des élections en Transnistrie suscite par ailleurs un certain nombre de doutes. Le territoire échappe pour l'instant au contrôle des autorités centrales, et il serait difficile d'y mener des activités électorales : campagne, vote proprement dit et dépouillement par les commissions de bureaux de vote, par exemple. Aux élections législatives précédentes, le scrutin n'a pas pu se dérouler sur le territoire contrôlé par les autorités *de facto* de Transnistrie ; des bureaux de vote avaient été installés sur le territoire contrôlé par le gouvernement, et les électeurs de Transnistrie pouvaient y voter.

40. La réforme proposée ne donne pas d'indications précises sur les solutions possibles à ces problèmes pratiques. Toute modification du Code électoral devrait énumérer à ce sujet de clairs critères de création de circonscriptions dans la région de Transnistrie, et tenir compte des problèmes de faisabilité.

5. Circonscriptions des Moldaves de l'étranger

41. Le vote à l'extérieur des frontières est un gros problème en République de Moldova, en raison du nombre important de citoyens qui vivent à l'étranger²⁴. Ces électeurs sont habilités à participer aux élections législatives. Dans son rapport sur celles de 2010, l'OSCE/BIDDH observait que des efforts avaient été faits pour associer les Moldaves de l'étranger au scrutin, mais que la distribution des bureaux de vote à l'étranger ne reflétait pas celle des citoyens en âge de voter résidant à l'étranger. L'article 74.2 du projet crée une circonscription uninominale unique à l'étranger. L'équité de la création d'une seule circonscription à l'étranger ne fait pas le consensus. On l'a dit, il convient de respecter l'impératif d'égalité de la force électorale, et donc de paramétrer les circonscriptions à l'étranger en fonction du nombre d'électeurs résidant à l'étranger.

42. L'article 90.4 prévoit que dans la circonscription uninominale de l'étranger, seront réputés élus les trois candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix. Ce qui veut dire que le

²³ Code de bonne conduite, point 2.2, paragraphe 15.

²⁴ Selon plusieurs sources, ces citoyens représenteraient jusqu'à 500 000 électeurs sur un total de 2,6 millions d'inscrits, mais d'autres estimations diffèrent. Voir *Observation des élections législatives anticipées en Moldova (28 novembre 2010)*, rapport, Assemblée parlementaire, Conseil de l'Europe, 24 janvier 2011.

projet attribue trois représentants aux citoyens qui vivent et votent à l'étranger. On constate alors une contradiction dans les termes, du fait que la circonscription à l'étranger est décrite comme uninominale, et ne devrait donc avoir qu'un seul représentant. De plus, le projet ne tient pas compte de questions importantes, comme le faible nombre de représentants élus par un si grand nombre de citoyens, les difficultés que suscite la réalisation d'une campagne dans une circonscription aussi large, ou les particularités du financement des candidats à l'étranger.

43. Il est donc vivement recommandé de rendre le projet plus détaillé et plus spécifique sur ces questions importantes.

D. Sur les seuils de représentation

44. La modification de mai 2013 de l'article 86 de l'actuel Code électoral relevait comme suit les seuils de représentation des partis au Parlement :

- 6 % pour un parti politique ;
- 9 % pour une alliance de deux partis politiques et/ou organisations sociopolitiques ;
- 11 % pour une alliance de plus de deux partis politiques et/ou organisations sociopolitiques ;
- 2 % pour un candidat indépendant.

45. Les seuils d'admissibilité à la répartition des mandats parlementaires ont été modifiés à plusieurs reprises. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont constamment recommandé de les baisser, et conseillé que « les autorités ne reviennent en aucun cas sur cette diminution »²⁵. Le projet soumis (article 88.2) reprend les seuils en vigueur avant les dernières élections, en les fixant à 4 % pour les partis politiques, à 7 % pour les alliances de deux partis, et à 9 % pour celles de plus de deux partis. Pour les candidats indépendants, le seuil resterait inchangé à 2 %. Comme indiqué dans des avis antérieurs sur les lois électorales de la République de Moldova, il y a lieu de se féliciter de cette mesure, qui renforcera le pluralisme et réduira le gaspillage des voix.

E. Sur les effets de la réforme proposée sur la représentation des femmes en politique

46. Le projet soumis ne contient pas de dispositions garantissant la représentation des femmes dans le système électoral proposé. Le nombre de députées au Parlement moldave est encore très faible. Il n'y a eu que 19 femmes d'éluës aux législatives de 2010 sur un total de 101 sièges²⁶. Jusqu'à présent, la République de Moldova n'a pas suivi les recommandations de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe demandant l'augmentation de la représentation des femmes en politique²⁷. Le nouveau système proposé n'améliore pas l'égalité des sexes, et pourrait encore limiter la représentation des femmes au Parlement. Comme l'a constaté le Parlement européen il y a plus de quinze ans, c'est dans les pays à

²⁵ Voir CDL-AD(2007)040, paragraphe 16 ; CDL-AD(2008)022, paragraphe 14.

²⁶ Morozova, Galina, *Underrepresentation of women in the parliament of the Republic of Moldova. A gender perspective on democratic development in the country*, université de Lund, faculté des sciences sociales, département des sciences politiques, 2011, <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=2155527&fileId=2155528>.

²⁷ APCE, Résolution 1706(2010), consultable à <http://www.assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/FRES1706.htm>, ainsi que Recommandation 1899(2010), consultable à <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/EREC1899.htm>. Voir également le rapport final de la mission d'observation des élections locales de 2011 et des élections législatives de 2010 de l'OSCE/BIDDH, qui recommande aussi de promouvoir la participation des femmes.

système électoral à scrutin majoritaire ou à la pluralité des voix et circonscriptions uninominales que le niveau de représentation politique des femmes est le plus faible. Dans les circonscriptions uninominales, les forces politiques donnent souvent la préférence aux candidats sur les candidates, pensant ainsi obtenir davantage de voix²⁸.

V. Conclusion

47. Le projet soumis pour analyse introduit un changement fondamental, qui propose le passage de la représentation proportionnelle à un système mixte, avec 51 députés sur 101 élus à la proportionnelle selon un système de listes bloquées dans une circonscription nationale unique, et 50 autres élus dans autant de circonscriptions uninominales. Il ne s'agit pas encore d'un projet officiel, car il n'a pas été déposé au Parlement.

48. Le choix d'un système électoral relève de la souveraineté nationale, mais, dans le contexte moldave actuel, ladite réforme suscite de graves inquiétudes et pourrait entraîner de sérieux inconvénients. De plus, il conviendrait de clarifier la méthodologie pour la délimitation des circonscriptions électorales et d'améliorer les dispositions concernant la représentation de la Transnistrie et des citoyens moldaves résidant à l'étranger.

49. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH saluent l'effort que font les autorités moldaves pour obtenir un avis avant le lancement de la réforme, mais soulignent les risques d'introduire une réforme si fondamentale si peu de temps avant les prochaines élections législatives. De plus, avant de mettre en œuvre ces changements, il est essentiel qu'il y ait un débat public et une recherche de consensus entre toutes les parties prenantes aux élections.

50. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH restent à la disposition des autorités de la République de Moldova pour aider à améliorer la législation électorale du pays, et à mieux l'aligner sur les engagements contractés à l'égard de l'OSCE et du Conseil de l'Europe, ainsi que sur les autres normes internationales en matière d'élections démocratiques.

²⁸ *Incidences variables des systèmes électoraux sur la représentation politique des femmes*, Direction Générale des Études, document de travail, Série droits des femmes - W -10, http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/femm/w10/2_fr.htm.