



Strasbourg, Varsovie, le 19 mars 2018

CDL-AD(2018)008
Or. angl.

Avis de la Commission de Venise n° 907/2017
Avis du BIDDH n° ELE-MDA/324/2018

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

BUREAU DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES
ET DES DROITS DE L'HOMME DE L'OSCE
(BIDDH/OSCE)

REPUBLIQUE DE MOLDOVA

AVIS CONJOINT

**SUR LA LOI PORTANT MODIFICATION DE CERTAINS TEXTES
LEGISLATIFS**

(SYSTEME ELECTORAL POUR L'ELECTION DU PARLEMENT)

**Adopté par le Conseil des élections démocratiques
à sa 61^e réunion (Venise, 15 mars 2018)**

**et par la Commission de Venise
à sa 114^e session plénière (Venise, 16-17 mars 2018)**

sur la base des commentaires de

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

Table des matières

I.	Introduction.....	3
II.	Portée de l’avis conjoint.....	3
III.	Résumé	4
IV.	Analyse et recommandations	5
A.	Processus de réforme	5
B.	Système électoral	6
1.	Seuils	7
2.	Attribution des sièges.....	7
3.	Représentation des femmes.....	8
C.	Découpage des circonscriptions (territoire national).....	8
1.	Exigences procédurales	8
2.	Critères de délimitation des circonscriptions	10
D.	Transnistrie et électeurs de l’étranger : découpage des circonscriptions et modalités de scrutin.....	12
E.	Désignation des candidats.....	13
F.	Réclamations, plaintes et recours	14
G.	Autres questions	14

I. Introduction

1. M. Cezar Florin Preda, président de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a écrit, le 14 septembre 2017, à la Commission européenne pour la démocratie par le droit du Conseil de l'Europe (Commission de Venise) en lui demandant un avis sur le cadre juridique de la République de Moldova régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales ainsi que sur les modifications de la législation électorale récemment adoptées dans ce pays.

2. Dans une lettre datée du 15 septembre 2017, le secrétaire de la Commission de Venise a confirmé que cette dernière était disposée à mener cette étude et a proposé que, dans un premier temps, la Commission de Venise et le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH/OSCE) préparent conjointement un avis sur le cadre juridique de la République de Moldova régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Cet avis a été adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 60^e réunion (Venise, 7 décembre 2017) et par la Commission de Venise à sa 113^e session plénière (Venise, 8-9 décembre 2017)¹.

3. La lettre en date du 15 septembre précisait que les récentes modifications de la législation électorale, adoptées le 20 juillet 2017 (loi n^o 154)², seraient analysées une fois le découpage des circonscriptions effectué en application des nouvelles dispositions législatives. Le 7 novembre, le gouvernement de la République de Moldova a adopté une réglementation délimitant les circonscriptions électorales, sur la base d'une proposition de la Commission nationale de délimitation des circonscriptions.

4. Conformément à la pratique établie, l'avis a été préparé conjointement par la Commission de Venise et par le BIDDH. MM. Richard Barrett, Eirik Holmøyvik et Oliver Kask ont été désignés rapporteurs de la Commission de Venise et M^{me} Tatyana Hilscher-Bogushevich a été désignée experte du BIDDH.

5. Une délégation de la Commission de Venise et du BIDDH composée de MM. Barrett (membre, Irlande), Holmøyvik (membre suppléant, Norvège), Kask (membre, Estonie) et Garrone (chef de la Division des élections et des partis politiques de la Commission de Venise), ainsi que de M. Oleksii Lychkovakh (conseiller électoral, BIDDH) et de M^{me} Tatyana Hilscher-Bogushevich (experte du BIDDH), s'est rendue à Chişinău le 29 janvier 2018. Elle y a rencontré le Président du parlement, les groupes parlementaires, la Commission électorale centrale (CEC) et la Commission nationale de délimitation des circonscriptions, ainsi que des groupes qui ne sont pas représentés au parlement et des représentants de la société civile. Le présent avis conjoint prend en compte les informations recueillies au cours de cette visite.

6. Le présent avis conjoint a été adopté par le Conseil des élections démocratiques à sa 61^e réunion (Venise, 15 mars 2018) et par la Commission de Venise à sa 114^e session plénière (Venise, 16-17 mars 2018).

II. Portée de l'avis conjoint

7. Le présent avis conjoint porte uniquement sur les modifications soumises pour examen. Il ne saurait donc constituer une étude complète et approfondie de l'ensemble de la législation sur les élections en vigueur en République de Moldova.

¹ [CDL-AD\(2017\)027](#).

² [CDL-REF\(2018\)001](#).

8. Le présent avis conjoint fait suite à l'avis conjoint sur les projets de lois modifiant et complétant certains textes législatifs (système 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)³. Il cherche à déterminer si les recommandations formulées dans le précédent avis ont été suivies ou non. Il renvoie aux recommandations qui n'ont pas été mises en œuvre, sans les énoncer de nouveau point par point, analyse dans le détail les modifications adoptées et présente des propositions précises en vue de les améliorer encore.

9. 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 de la Commission de Venise⁴, 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 les bonnes pratiques internationales. Le présent avis conjoint prend en compte les précédents avis ainsi que les rapports du BIDDH et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) sur l'observation d'élections en République de Moldova cités dans l'avis conjoint de juin 2017.

10. Le présent avis ne traite pas de la question du financement des campagnes, qui a été examinée dans le cadre de l'avis conjoint sur le cadre juridique de la République de Moldova régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales (décembre 2017)⁵.

11. Le présent avis conjoint se fonde sur une traduction non officielle en anglais des modifications de la législation fournie par les autorités de la République de Moldova. Il peut comporter des erreurs du fait de la traduction.

III. Résumé

12. La réussite d'une réforme électorale repose sur au moins trois éléments : 1) une législation claire et complète qui respecte les normes internationales et tient compte des recommandations antérieures ; 2) l'adoption de la législation par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes ; 3) l'engagement politique de mettre en œuvre pleinement la législation électorale, de bonne foi.

13. Dans leur avis conjoint de juin 2017, la Commission de Venise et le BIDDH soulignaient que le passage à un système mixte pour l'élection du parlement ne recueillait pas un large consensus, et mettaient en évidence le risque que des candidats indépendants dans le cadre du scrutin majoritaire entretiennent des liens avec des milieux d'affaires ou d'autres acteurs servant leurs propres intérêts, ou soient indûment influencés par eux. Bien que la décision souveraine du législateur moldave en ce qui concerne le système électoral fût reconnue, il était par conséquent recommandé de ne pas modifier le système électoral dans le contexte actuel en République de Moldova. Les observations formulées dans l'avis de 2017 demeurent pertinentes, et la Commission de Venise et le BIDDH regrettent que cette recommandation fondamentale n'ait pas été suivie. Il reste maintenant à voir comment le système mixte sera mis en œuvre en pratique lors des prochaines élections.

³ [CDL-AD\(2017\)012.](#)

⁴ [CDL-AD\(2002\)023rev2.](#)

⁵ [CDL-AD\(2017\)027.](#)

14. Quant au reste des recommandations formulées par la Commission de Venise et le BIDDH, un nombre considérable d'entre elles ont été prises en compte, si ce n'est pleinement mises en œuvre. En particulier :

- une commission indépendante chargée du découpage des circonscriptions et dont les membres sont nommés par le gouvernement a été créée. Son indépendance pourrait toutefois être compromise du fait de la liberté considérable dont le gouvernement dispose pour procéder à la composition de cet organe ;
- des mesures spécifiques ont été prises en vue d'inciter les partis à désigner des candidates dans les circonscriptions uninominales ;
- le plafond des dons pour les campagnes électorales a été abaissé et représente désormais 25 % du montant autorisé auparavant ;
- des règles plus précises ont été adoptées concernant les dispositions applicables aux électeurs de l'étranger, mais des critères plus complets et précis pourraient être envisagés.

15. Certaines autres dispositions prévues par les modifications adoptées devraient être revues, et ces points sont développés ci-après. Il est par exemple recommandé d'abaisser le seuil de représentation parlementaire, de prendre des mesures garantissant l'indépendance de la commission chargée du découpage électoral, de prévoir une révision périodique de la délimitation des circonscriptions et d'établir une distinction entre les procédures de réclamation contre les décisions des commissions électorales et les procédures de plainte contre les candidats.

16. Comme la Commission de Venise et le BIDDH l'ont fait ressortir dans l'avis conjoint de juin 2017, l'obtention d'un consensus sur le choix d'un système électoral et de la législation en la matière contribue à l'acceptation, à la légitimité et à la stabilité du système de gouvernance⁶. La polarisation autour de cette question n'indique pas l'existence d'un véritable processus de consultation ni d'un large consensus entre les principales parties prenantes⁷.

17. Il est souligné que la mise en œuvre de bonne foi de la législation modifiée est un élément essentiel du fonctionnement des institutions démocratiques en République de Moldova.

18. Le BIDDH et la Commission de Venise restent à la disposition des autorités de la République de Moldova pour toute assistance supplémentaire dont elles pourraient avoir besoin.

IV. Analyse et recommandations

A. Processus de réforme

19. L'un des éléments fondamentaux d'une réforme électorale, en particulier lorsqu'un changement de système est envisagé, est l'adoption d'une législation à la faveur d'un large consensus obtenu à la suite de vastes consultations publiques associant toutes les parties prenantes : cela contribue à l'acceptation, à la légitimité et à la stabilité du système de gouvernance⁸. La polarisation autour de cette question n'indique pas l'existence d'un véritable processus de consultation ni d'un large consensus entre les principales parties prenantes, comme le relevait l'avis conjoint de juin 2017⁹.

⁶ CDL-AD(2017)012, paragraphe 36.

⁷ CDL-AD(2017)012, paragraphe 40.

⁸ CDL-AD(2017)012, paragraphe 36.

⁹ CDL-AD(2017)012, paragraphe 40.

B. Système électoral

20. La principale modification introduite dans le Code électoral par la loi n° 154 du 20 juillet 2017 est l'instauration d'un système mixte prévoyant 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 nouvellement créées selon un système majoritaire à un tour. 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 cas. Comme dans le système mixte ayant fait l'objet de l'avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH de 2017, mais à la différence de celui proposé en 2013, la majorité absolue des voix dans une circonscription uninominale n'est pas requise¹⁰.

21. Cette modification fondamentale du système électoral va à l'encontre des recommandations antérieures de la Commission de Venise et du BIDDH. Les avis conjoints de 2014 et 2017 ont mis en évidence un certain nombre de problèmes liés au remplacement d'un système électoral proportionnel par un système mixte¹¹. Tout en réaffirmant que les choix concernant le système électoral relèvent de la décision souveraine du législateur moldave¹², l'avis de 2017 recommandait, dans le contexte spécifique de la République de Moldova, de ne pas procéder à ces modifications, au motif que les parties prenantes à l'élection dans les circonscriptions uninominales risquaient de subir l'influence indue de riches hommes d'affaires locaux, ou d'être manipulées par eux. Précisément, l'avis conjoint de 2017 concluait que « 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 »¹³. Des problèmes étaient également relevés en ce qui concerne l'organe compétent pour la création de circonscriptions uninominales et les critères utilisés à cette fin, et également pour ce qui est de l'incidence des seuils sur la représentation des femmes. L'avis conjoint concluait que, au regard de ces préoccupations et compte tenu de l'absence de consensus sur cette question polarisée, le changement de système électoral « n'est pas recommandé actuellement »¹⁴. Il reste maintenant à voir comment le système mixte sera mis en œuvre dans la pratique lors des prochaines élections, et la Commission de Venise et le BIDDH renouvellent les préoccupations exprimées dans les avis conjoints de 2014 et 2017. Aucune information nouvelle ne conduit à l'adoption d'une conclusion différente dans le présent avis¹⁵.

22. Afin d'atténuer les effets négatifs potentiels du changement de système électoral, *des dispositions appropriées devraient être adoptées dans le domaine du financement des campagnes électorales et du contrôle de celui-ci, comme recommandé dans l'avis conjoint de décembre 2017*¹⁶. Il pourrait être nécessaire de mettre en place des mesures plus strictes pour lutter contre l'influence excessive des milieux d'affaires locaux dans les circonscriptions uninominales. L'abaissement des plafonds des dons autorisés, prévu à l'article 38(2)e), constitue une mesure positive à cet égard.

¹⁰ Voir CDL-AD(2014)003, paragraphe 24 et CDL-AD(2017)012, paragraphe 29.

¹¹ Voir CDL-AD(2014)003, paragraphes 27-29 et CDL-AD(2017)012, paragraphes 15, 29-35.

¹² Voir Code de bonne conduite en matière électorale, II.4 ; paragraphe 4 du Document de Copenhague de l'OSCE ; paragraphe 21 de l'Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies relative à l'article 25 du PIDCP ; résolution A/RES/72/164 de l'Assemblée générale des Nations Unies.

¹³ Voir CDL-AD(2017)012, paragraphe 14.

¹⁴ Voir CDL-AD(2017)012, paragraphe 15.

¹⁵ Voir l'étude menée par la Direction générale des Politiques externes de l'UE « *The electoral reforms in three association countries of the Eastern Neighbourhood – Ukraine, Georgia and Moldova* », publiée en octobre 2017.

¹⁶ Voir CDL-AD(2017)027.

23. Aux termes de la loi adoptée (définition du « candidat à l'élection » donnée à l'article 1, premier tiret), les candidats indépendants ne peuvent se présenter que dans les circonscriptions uninominales. Il conviendrait de revenir sur cette restriction. Les chances d'un candidat indépendant d'être élu dans une circonscription uninominale ne sont pas égales à celles d'être élu dans la circonscription nationale, car le candidat à l'élection dans une circonscription uninominale doit obtenir plus de voix que n'importe quel autre candidat. Il serait dès lors possible qu'un candidat indépendant susceptible de recueillir 15 % des suffrages dans toutes les régions ne soit pas en mesure d'obtenir un siège dans une quelconque circonscription uninominale. *Le Code électoral devrait offrir la possibilité de désigner des candidats indépendants dans la circonscription nationale.*

1. Seuils

24. Les préoccupations soulevées quant à l'adoption d'un système électoral mixte devraient également intégrer la question des seuils de représentation dans la composante proportionnelle de l'élection. La Commission de Venise a souligné dans des avis rendus récemment combien il importait de prendre en considération les effets combinés des dispositions prévues par la loi électorale sur le droit des électeurs au suffrage égal¹⁷.

25. Le seuil, qui a été abaissé pour les coalitions électorales, est de 6 % pour les partis et les organisations sociopolitiques, et de 8 % pour les coalitions électorales (article 89). L'avis de juin 2017 indiquait que « [l]es 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 ». S'il est vrai qu'un certain seuil peut être nécessaire pour donner de la stabilité au parlement et permettre un fonctionnement efficace du gouvernement, de tels seuils devraient être justifiés soigneusement dans un cadre législatif et politique spécifique. Comme, lors des dernières élections, cinq listes de partis ont obtenu des sièges¹⁸, la nécessité d'un tel seuil devrait être réexaminée. La Commission de Venise et le BIDDH n'ont cessé de recommander d'abaisser les seuils en République de Moldova¹⁹. Comme ils l'ont indiqué dans l'avis conjoint de 2008 sur le Code électoral de la Moldova, un seuil de 6 %, relativement élevé, risque d'entraîner le gaspillage de nombreuses voix²⁰. À cet égard, la mise en place de 51 circonscriptions uninominales dans lesquelles le siège sera attribué en vertu d'un système majoritaire à un tour amplifiera l'effet du seuil de 6 % pour la composante proportionnelle du système électoral. *Le BIDDH et la Commission de Venise recommandent de nouveau d'envisager d'abaisser le seuil et insistent sur l'importance que revêt cette recommandation dans le contexte du nouveau système électoral mixte.*

2. Attribution des sièges

26. En premier lieu, l'article 90(3) prévoit, pour ce qui est de la composante proportionnelle, d'arrondir au nombre entier le plus proche du quotient le nombre de sièges à attribuer aux listes franchissant le seuil. Selon l'article 90(4) cependant, quel que soit le reste, les sièges restants sont attribués aux partis politiques qui ont franchi le seuil, en fonction du nombre de suffrages qu'ils ont recueillis, successivement et en commençant par le parti ayant obtenu le plus grand

¹⁷ Dans les avis rendus en 2017 sur le projet de révision de la Constitution géorgienne, la Commission de Venise a mis en garde à propos des effets d'un dispositif combinant un seuil de 5 % dans le système proportionnel, l'interdiction des coalitions de partis et l'attribution des sièges non répartis au parti vainqueur. Voir CDL-AD(2017)013, paragraphe 42 et CDL-AD(2017)023, paragraphes 22-29.

¹⁸ CDL-AD(2017)012, paragraphe 35.

¹⁹ CDL-AD(2014)003, paragraphe 45 ; CDL-AD(2008)022, paragraphe 15 ; CDL-AD(2007)040, paragraphe 16. Pour une approche comparée, voir le Rapport sur les quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au parlement (II) (CDL-AD(2010)007), paragraphes 20 et suivants.

²⁰ CDL-AD(2008)022, paragraphe 15.

nombre de sièges. Ces dispositions – qui ne sont pas nouvelles – pourraient avoir des effets non escomptés²¹. *La formule de répartition pourrait être revue.*

3. Représentation des femmes

27. Comme relevé dans l'avis de juin 2017, « 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 mixtes »²². La Code électoral modifié a conservé la disposition selon laquelle chacun des deux sexes doit être représenté à hauteur d'au moins 40 % sur les listes de candidats²³. Du fait de l'introduction d'un système mixte, cependant, cette disposition ne s'applique qu'aux listes présentées dans le cadre de la composante proportionnelle et ne concerne donc que la moitié des sièges.

28. L'avis de juin 2017 recommandait aussi de prendre des mesures spéciales pour favoriser une représentation équilibrée des hommes et des femmes dans les circonscriptions uninominales²⁴. La loi adoptée en introduit deux, qui sont à saluer. Pour les circonscriptions uninominales, l'article 80(1) fixe pour les candidates un nombre de signatures à collecter inférieur à celui de leurs homologues masculins (250 contre 500). L'article 41(2²) prévoit des mesures d'incitation financière pour les partis politiques qui désignent au moins 40 % de femmes parmi les candidats dans ces circonscriptions (augmentation de l'aide financière d'au moins 10 % du montant devant être alloué au parti pour l'exercice budgétaire, assortie d'un coefficient multiplicateur pour chaque femme élue dans une circonscription uninominale, conformément à la législation sur les partis politiques). Il reste maintenant à voir quelle incidence ces mesures auront sur la représentation des femmes. *La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de nouveau que des mesures supplémentaires soient envisagées et que le coefficient multiplicateur pour les femmes élues (article 41(22) du Code électoral) soit fixé par la loi*²⁵.

C. Découpage des circonscriptions (territoire national)

1. Exigences procédurales

29. La création et le redécoupage des circonscriptions uninominales sont régis par l'article 74. Le découpage électoral est un élément fondamental de la législation électorale et peut avoir des conséquences importantes pour l'attribution des sièges aux partis. C'est la raison pour laquelle le Code de bonne conduite en matière électorale souligne combien il est important de mettre en place un processus non partisan mené par une commission indépendante, qui ne soit pas défavorable aux minorités nationales²⁶.

30. Les projets de lois de 2014 et 2017 visant à mettre en place des circonscriptions dans le système électoral confiaient le découpage à la CEC. Dans les avis conjoints de 2014 et 2017, la Commission de Venise et le BIDDH avaient exprimé des réserves à ce sujet en raison du risque de politisation et de surcharge de la CEC²⁷. L'avis conjoint de juin 2017 recommandait

²¹ Par exemple un parti obtenant un quotient de 10,51 se verrait attribuer un siège en application de l'article 90(3) et un en application de l'article 90(4), tandis qu'un parti ayant un quotient de 10,49 n'obtiendrait aucun siège au titre de l'article 90(3), ni au titre de l'article 90(4) si tous les mandats résiduels ont déjà été attribués. Dans ce système un petit parti ayant un reste de 0,51 pourrait se voir attribuer deux sièges tandis qu'un grand parti avec un reste de 0,49 n'en recevrait qu'un.

²² CDL-AD(2017)012, paragraphe 54, qui reprend le manuel du BIDDH/OSCE intitulé [Handbook for Monitoring Women's Participation in Elections](#), p. 20.

²³ Article 41(2¹).

²⁴ CDL-AD(2017)012, paragraphe 55.

²⁵ Voir CDL-AD(2017)027, paragraphe 35.

²⁶ Voir le Code de bonne conduite en matière électorale, I.2.2 vii, et son Rapport explicatif, I.2.2, ainsi que le paragraphe 7.3 du Document de Copenhague (1990) de l'OSCE.

²⁷ Voir CDL-AD(2014)003, paragraphe 33 et CDL-AD(2017)012, paragraphe 43.

l'instauration d'un organisme indépendant qui serait chargé de la création des circonscriptions et de la révision du découpage électoral²⁸. Un organe, indépendant selon les termes de la loi, a été créé, mais les préoccupations exprimées par les parties prenantes quant à sa composition précise et à la façon dont il mènera ses travaux demeurent.

31. Aux termes de l'article 74(2), les circonscriptions uninominales sont créées par une commission indépendante nommée par le gouvernement, dont le fonctionnement est encadré par un règlement spécifique approuvé par le gouvernement. La commission élit en son sein un président et un secrétaire. Sa composition est fixée à l'article 74(2) a) - j), qui indique que ses membres

« sont des représentants

- a) de la Commission électorale centrale ;
- b) de la commission des affaires juridiques, des nominations et des immunités du Parlement de la République de Moldova ;
- c) de la Présidence de la République de Moldova ;
- d) des groupes parlementaires ;
- e) des partis politiques non représentés au parlement qui ont obtenu plus de 2 % des suffrages valablement exprimés lors des dernières élections législatives ;
- f) de l'Assemblée populaire de Gagaouzie ;
- g) des associations de minorités nationales ;
- h) des autorités publiques locales ;
- i) du Bureau pour les relations avec la diaspora ;
- j) de la société civile et des milieux universitaires de la région (géographes et sociologues notamment) ».

32. Le fait que la commission soit composée d'acteurs tant parlementaires qu'extraparlimentaires et qu'elle compte des représentants de la Gagaouzie et des autres minorités nationales est un point positif. Le flou subsiste toutefois quant à sa composition exacte, car l'article 74(2) tel qu'il est rédigé ne précise ni le nombre total de membres ni le nombre exact de représentants nommés pour chacun des groupes énumérés aux points a) à j).

33. L'utilisation du pluriel pour introduire la liste (« des représentants... ») et la mention de catégories très vastes ou aux contours mal définis, comme « les autorités publiques locales » ou « la société civile et les milieux universitaires de la région » laissent une importante marge de manœuvre en ce qui concerne la taille et la composition précise de la commission. La liberté de choix conférée par la loi au gouvernement pour la nomination des membres de la commission indépendante est telle qu'elle pourrait remettre en cause l'indépendance de cet organe. Rien dans l'article 74(2) ne peut en théorie empêcher un gouvernement minoritaire de procéder à des nominations lui assurant une représentation majoritaire au sein de la commission – par exemple en ne nommant que des sympathisants de partis au titre de la société civile et des milieux universitaires. Les représentants des autorités publiques locales peuvent être dans la pratique ceux des partis politiques, et là encore aucune garantie n'est prévue pour assurer l'équilibre de la représentation. Lors de la visite à Chişinău, un certain nombre de parties prenantes ont déclaré que la majorité des membres de la commission créée en septembre 2017 appartenaient à la principale formation au pouvoir, et indiqué à la délégation de la Commission de Venise et du BIDDH que la plupart des partis de l'opposition boycottaient les travaux de l'organe nouvellement créé.

34. Étant donné que l'article 74(2) établit l'obligation pour le gouvernement d'installer une commission indépendante, il devrait être rédigé de manière que cette indépendance soit garantie. Le texte pourrait par exemple fixer un nombre précis de membres pour chacun des groupes mentionnés aux points a) à j). Les termes vagues tels que « autorités publiques

²⁸ Voir CDL-AD(2017)012, paragraphe 47.

locales » devraient être remplacés par la désignation d'une institution publique locale précise, par exemple les maires ou les conseils municipaux. En outre, le texte ne précise pas si les membres de la commission désignés au titre des autorités publiques locales sont là pour représenter une sous-unité administrative spécifique pour la création d'une circonscription particulière, ou bien s'ils sont les représentants de toutes les autorités locales du pays. Dans ce dernier cas, on ignore comment, et en vertu de quels critères, ces membres sont choisis. Il en va de même pour les « associations de minorités nationales » et « la société civile et les milieux universitaires ». En ce qui concerne ce dernier groupe, la mention « de la région » figurant à l'article 74(2) j) laisse entendre que ces membres seront nommés de façon ad hoc pour chaque région géographique ou administrative du pays. La disposition ne fixe toutefois aucun critère devant présider au choix de ces membres. Il conviendrait de clarifier ce point. *Quelle que soit la formulation choisie, cette disposition devrait garantir une composition équilibrée de la commission, sur la base de critères précis et objectifs*²⁹.

35. Il ressort par ailleurs des paragraphes (2) et (3) de l'article 74 que toutes les décisions de la commission, aussi bien sur la délimitation des circonscriptions que sur son propre règlement, doivent être avalisées par le gouvernement. L'article 74 ne prévoit pas de mécanisme de recours en cas de rejet par le gouvernement de la décision ou du règlement de la commission. *La Commission de Venise et le BIDDH recommandent que l'approbation du gouvernement ne porte que sur les exigences de forme et non sur le fond d'une décision concernant la délimitation des circonscriptions.* Il convient de noter, dans ce contexte, que le gouvernement a approuvé la totalité des recommandations de la commission en 2017. Il devrait incomber à la commission de fixer ses règles internes.

36. La recommandation de l'avis conjoint de juin 2017 selon laquelle il conviendrait de prévoir une révision périodique du découpage électoral semble n'avoir été suivie qu'en partie³⁰. L'article 74(7) interdit de réviser le découpage moins d'un an avant des « élections ordinaires », mais n'impose pas de révision périodique. *Si le système mixte était maintenu, il conviendrait de procéder à une révision au moins tous les dix ans*³¹.

37. Afin de limiter le bénéfice potentiel des groupes politiques au pouvoir à un moment donné, il est essentiel de prévoir un délai après un nouveau découpage électoral. C'est pour cette raison que le Code de bonne conduite en matière électorale indique que les éléments fondamentaux du droit électoral, parmi lesquels « le découpage des circonscriptions » doivent être fixés au plus tard un an avant une élection³².

38. Un certain nombre d'allégations faisant état d'un découpage abusif des circonscriptions ont été formulées lors de la visite de la délégation d'experts à Chişinău. Plusieurs interlocuteurs ont en outre indiqué que le découpage actuel était davantage le fruit d'un compromis entre les partis politiques concernés que le résultat d'un processus strictement technique. Il n'appartient pas à la Commission de Venise et au BIDDH, dans le cadre du présent avis conjoint, de confirmer ou d'infirmer ces allégations.

2. Critères de délimitation des circonscriptions

39. L'égalité de la force électorale repose notamment sur les critères de découpage des circonscriptions. Dans la loi examinée, les critères utilisés pour établir les circonscriptions uninominales sont énoncés à l'article 74(4) a) à f), qui prévoit notamment que les circonscriptions sur le territoire de la République de Moldova comprendront entre 55 000 et 60 000 électeurs, avec un écart maximal de 10 % entre elles (contre 15 % dans le projet de loi ;

²⁹ Voir le [Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges](#) (CDL-AD(2017)034), paragraphes 113-118.

³⁰ Voir CDL-AD(2017)012, paragraphe 46.

³¹ Code de bonne conduite en matière électorale, I.2.2.v.

³² Code de bonne conduite en matière électorale, II.2.b.

cette disposition est superflue si la précédente est respectée). Le calcul se fonde sur le nombre d'électeurs inscrits sur les listes électorales au moment des dernières élections générales. La réduction de l'écart admis est une mesure positive³³. Enfin, les circonscriptions sont établies en fonction des unités administratives et territoriales existantes et, en particulier, doivent respecter les limites administratives de la Gagaouzie. Ces critères sont conformes au Code de bonne conduite en matière électorale, qui laisse aux États une certaine latitude pour prendre en compte les caractéristiques géographiques, administratives et historiques. Il semble toutefois difficile, voire impossible, de respecter l'ensemble des critères énoncés.

40. En Gagaouzie par exemple, il est impossible de n'avoir que des circonscriptions rassemblant entre 55 000 et 60 000 électeurs, car la région compte 130 170 personnes inscrites sur les listes électorales. Plus généralement, les chiffres officiels montrent que le nombre d'électeurs inscrits dans les circonscriptions va de 55 161 à 65 739, à l'exception de la circonscription de Taraclia (35 082 inscrits) et de l'une des circonscriptions de Gagaouzie (67 278 inscrits). L'écart maximal par rapport à la moyenne, d'environ 10 %, est conforme aux normes internationales. Plusieurs circonscriptions comptent toutefois plus de 60 000 personnes inscrites sur les listes électorales, ce qui est contraire au texte de la loi. Le respect du droit par toutes les autorités publiques est l'une des exigences de l'État de droit³⁴. Dans la mesure où il semble difficile, voire impossible, de se conformer en même temps à l'ensemble des dispositions de la loi, et où la loi semble exiger un tel respect concomitant, *la Commission de Venise et le BIDDH recommandent de modifier la loi afin d'éviter toute contradiction possible*.

41. La représentation des minorités nationales est un thème récurrent des avis conjoints du BIDDH et de la Commission de Venise sur la législation électorale de la République de Moldova³⁵. Lors du recensement de 2014, 24,9 % de la population s'est déclarée comme étant d'une appartenance ethnique non moldave³⁶. L'avis conjoint de juin 2017 relevait que le projet de loi, dans sa version initiale, ne prévoyait aucune circonscription uninominale spécifique pour le groupe ethnique des Gagaouzes de l'Unité territoriale autonome de Gagaouzie³⁷. La recommandation tendant à la création de circonscriptions uninominales spécifiques pour l'unité territoriale de Gagaouzie a été suivie. L'article 74(4) g) prévoit que les circonscriptions uninominales créées au sein de cette unité territoriale autonome ne dépassent pas les limites administratives de celle-ci et qu'aucune localité située hors de ces limites n'y est adjointe. Deux circonscriptions ont ainsi été instaurées en Gagaouzie, dont l'une compte le plus grand nombre d'électeurs inscrits dans le pays. Il apparaît par ailleurs justifié au regard de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales³⁸ et du Code de bonne conduite en matière électorale³⁹ d'octroyer un siège à la communauté bulgare de Taraclia (35 082 électeurs inscrits).

42. En ce qui concerne les autres minorités nationales, l'article 74(4) f) mentionne que leurs intérêts comptent parmi les critères à prendre en considération lors du découpage électoral. La formulation demeure toutefois très générale (sont ...en tenant compte) et non contraignante, et le critère de représentation des minorités ne prévaut pas sur les autres critères énoncés dans l'article 74(2) a) à g). Il reste maintenant à voir quelle sera en pratique l'incidence de ces critères sur la représentation des minorités dans les circonscriptions uninominales.

43. L'article 87(4), qui prévoit que les électeurs ne peuvent voter que dans la circonscription uninominale dans laquelle ils sont domiciliés, pourrait soulever un problème. Selon les

³³ Code de bonne conduite en matière électorale, I.2.2 et CDL-AD(2017)012, paragraphe 45.

³⁴ Liste des critères de l'État de droit CDL-AD(2016)007, II.2.

³⁵ Voir CDL-AD(2010)014, paragraphe 12, CDL-AD(2007)040, paragraphe 12, CDL-AD(2014)003, paragraphe 35 et CDL-AD(2017)012, paragraphes 48-51.

³⁶ Voir <http://www.statistica.md/newsview.php?l=en&id=5583&idc=168>.

³⁷ Voir CDL-AD(2017)012, paragraphe 50.

³⁸ STE n° 157.

³⁹ CDL-AD(2002)023rev, I.2.4.b.

informations recueillies lors de la visite, la disposition selon laquelle les étudiants peuvent voter dans la localité où ils font leurs études (article 87(2)) ne s'applique qu'au vote concernant les circonscriptions uninominales. *La possibilité pour les étudiants de voter dans la circonscription où ils étudient pourrait être examinée.*

D. Transnistrie et électeurs de l'étranger : découpage des circonscriptions et modalités de scrutin

44. Le territoire situé sur la rive gauche du Dniestr/Nistru (Transnistrie), qui échappe au contrôle du gouvernement, est un thème récurrent des avis conjoints du BIDDH et de la Commission de Venise du fait des divers problèmes qu'il pose en matière d'organisation des élections. Les avis conjoints de 2014 et de juin 2017 ont tous deux fait état de la nécessité de fixer des critères clairs pour la création de circonscriptions et l'organisation des élections en Transnistrie⁴⁰. Le nouvel article 29² établit des modalités précises pour la mise en place des bureaux de vote et le déroulement des scrutins dans ce territoire. Le gouvernement n'exerçant pas son contrôle sur la Transnistrie, il reste maintenant à voir comment ces procédures peuvent y être appliquées en pratique, mais le fait que ces éléments soient en place dans la loi n'en constitue pas moins un point positif.

45. Deux circonscriptions ont été créées pour les électeurs résidant en Transnistrie : l'une pour la partie nord et l'autre pour la partie sud. Sur le point de la création de circonscriptions en Transnistrie, l'avis conjoint de 2017 avait conseillé de ne pas fonder le calcul sur le nombre d'électeurs inscrits aux dernières élections législatives. Du fait des problèmes que pose l'organisation de scrutins dans un territoire n'étant pas sous le contrôle du gouvernement, la participation des électeurs transnistriens a toujours été plus faible que la moyenne nationale. Aussi n'est-il pas nécessairement approprié de se fonder sur le nombre d'électeurs inscrits pour délimiter les circonscriptions, cela ayant pour effet d'accroître, en raison de la faible participation, la force électorale des citoyens résidant en Transnistrie par rapport à ceux qui habitent dans les territoires contrôlés par le gouvernement. Il ressort de l'article 74(6), aux termes duquel les circonscriptions sont créées sur la base de l'inscription préalable des électeurs selon des modalités fixées par la CEC, que la recommandation a été suivie. Il est difficile de juger si la procédure d'inscription préalable est plus pertinente que l'utilisation des listes électorales en vigueur lors des précédentes élections législatives.

46. Étant donné qu'un grand nombre de citoyens moldaves vivent à l'étranger, la question des critères présidant à la création des circonscriptions uninominales à l'étranger est primordiale⁴¹. Le Code électoral modifié en prévoit trois. La délimitation de ces circonscriptions a aussi une incidence politique importante, car bien souvent les électeurs soutiennent des partis différents selon qu'ils résident dans tel ou tel pays⁴². L'un des enjeux essentiels est de garantir l'égalité de la force électorale entre électeurs des circonscriptions du territoire national et ceux des trois circonscriptions de l'étranger, ce qui constitue une obligation générale en vertu de l'article 4(2).

47. L'article 74(5) prend en compte la recommandation formulée dans l'avis conjoint de juin 2017 à propos de la nécessité de ne pas se fonder uniquement sur les listes électorales établies en Moldova. Il énonce, de manière non exhaustive, plusieurs sources d'information à prendre en considération pour déterminer le nombre de circonscriptions à l'étranger, dont les renseignements sur les électeurs moldaves de l'étranger émanant des missions diplomatiques et des pays de résidence. Cela est sans doute un pas dans la bonne direction, mais on ne

⁴⁰ Voir CDL-AD(2014)003, paragraphes 39-40 et CDL-AD(2017)012, paragraphes 52-53.

⁴¹ Voir le rapport d'observation des élections législatives de 2014 de l'APCE, paragraphe 22, qui estimait à 700 000-900 000 le nombre de Moldaves vivant à l'étranger, pour un nombre total d'électeurs inscrits de 3,2 millions ; sur ce chiffre, environ 160 000 étaient inscrits à l'étranger en 2016 (rapport d'observation de l'élection présidentielle de 2016 de l'APCE, paragraphe 17).

⁴² Voir l'étude de la Direction générale des Politiques externes de l'UE : *The electoral reforms in three association countries of the Eastern Neighbourhood – Ukraine, Georgia and Moldova* (2017), p. 25.

perçoit toujours pas précisément quel est concrètement le critère déterminant l'instauration des circonscriptions de l'étranger. Le découpage électoral de novembre 2017 a abouti à la création de trois circonscriptions uninominales à l'étranger. *La possibilité de clarifier davantage les critères de détermination du nombre de circonscriptions uninominales à l'étranger et de délimitation de ces circonscriptions pourrait être examinée.*

48. L'article 29¹(3¹) énonce les critères à prendre en compte pour la mise en place de bureaux de vote à l'étranger. Des principes similaires sont applicables pour l'établissement des bureaux de vote en Transnistrie (article 29²(3)). Une grande marge d'appréciation est laissée pour la prise de décision. Bien que la loi adoptée énonce des éléments à prendre en considération plus pertinents que ceux qui figuraient dans le projet de loi examiné dans l'avis conjoint de juin 2017, elle ne pose pas de critères clairs et fixes permettant à la CEC de déterminer combien de bureaux de vote doivent être installés dans chaque lieu à l'étranger. Il pourrait être envisagé d'avoir un nombre fixe de bureaux de vote, établi en fonction du nombre d'électeurs inscrits au préalable dans les divers pays. Cela supposerait toutefois qu'un nombre suffisant d'électeurs s'enregistrent à l'étranger. Pour le moment, la disposition laisse à l'appréciation de la CEC la détermination du nombre de bureaux de vote dans chaque pays, sur la base des éléments statistiques pertinents qui sont énoncés à l'article 29¹(3¹). *La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de nouveau que des critères clairs et fixes soit établis pour la CEC et qu'aucune restriction arbitraire ou déraisonnable au droit de vote ne soit imposée*⁴³.

49. Dans de nombreux domaines, le Code électoral laisse à la CEC le soin d'adopter des règles plus précises. Si cette solution – qui permet que la loi s'attache en détail aux principaux problèmes du processus électoral – est souhaitable s'agissant de nombreuses questions techniques, il n'en demeure pas moins que certains enjeux polémiques qui ont donné lieu à un vaste débat public devraient être tranchés par le parlement. L'article 29²(3) b) prévoit que l'établissement de la procédure d'inscription des électeurs résidant en Transnistrie est du ressort de la CEC. Il s'agit d'une question sensible et très importante, qui concerne un nombre potentiellement élevé d'électeurs. *La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de faire figurer au Code électoral les dispositions détaillées concernant cette procédure. Ils formulent la même recommandation s'agissant du vote à l'étranger des électeurs qui ne se sont pas inscrits préalablement (article 87(6)).*

E. Désignation des candidats

50. Dans l'avis de juin 2017⁴⁴, la Commission de Venise et le BIDDH recommandaient de clarifier la disposition prévoyant le dépôt d'un rapport d'intégrité pour chaque candidat, et de ne pas énoncer dans la loi des règles très détaillées sur les groupes d'initiative. Ces deux recommandations ont été prises en compte, *mais il reste que les règles sur les rapports d'intégrité devraient être révisées.*

51. En vertu de l'article 44, les candidats doivent présenter une série de documents pour s'enregistrer auprès de l'organe électoral compétent, dont des informations biographiques et un certificat de santé. La CEC et les commissions électorales de district devraient uniquement vérifier si une personne est habilitée à se présenter à une élection sur la base de critères de forme tels que le droit d'éligibilité, la présentation de la liste de signatures requise ou la désignation en bonne et due forme par un parti politique. L'appréciation de l'aptitude du candidat à occuper la fonction, en tenant compte des éléments concernant sa santé et son activité passée, devrait être laissée aux seuls électeurs. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de supprimer les dispositions exigeant le dépôt d'informations biographiques et d'un certificat de santé. Il conviendrait en outre de veiller à ce que les dispositions concernant les certificats d'intégrité soient appliquées de manière impartiale.

⁴³ Voir CDL-AD(2017)012, paragraphe 59.

⁴⁴ CDL-AD(2017)012, paragraphes 70-71.

52. Comme indiqué dans l'avis de juin 2017, la possibilité donnée aux partis politiques de remplacer tardivement des candidats facilite le contrôle centralisé, notamment des candidats qui se présentent dans les circonscriptions uninominales. La fixation d'un délai de 14 jours maximum avant les élections pour la modification des listes, au lieu des sept jours prévus dans le projet, est un point positif. Toutefois, *la Commission de Venise et le BIDDH recommandent de réduire davantage le délai de retrait de candidats afin d'éviter les remplacements à un stade aussi tardif de la procédure*⁴⁵.

F. Réclamations, plaintes et recours

53. Le Code électoral définit en son article 66 les procédures de plainte contre les candidats et de réclamation contre les organes électoraux à tous les niveaux, ainsi que les procédures d'appel en la matière. Les modalités en vigueur pour les plaintes contre les candidats pourraient entraîner une confusion entre la procédure administrative (électorale) et la procédure civile. Le Code électoral ne précise pas expressément dans quel cas une procédure doit être ouverte contre un candidat. Si un candidat ne respecte pas ses obligations, les organes électoraux ont le devoir de lui ordonner de cesser ses activités illégales. Les plaintes au civil intervenant au cours d'une période électorale ne devraient par conséquent pas être considérées comme de nature électorale, même si elles portent sur des irrégularités de campagne. Les éventuelles affaires de diffamation ne devraient pas être traitées à la hâte et sans que le temps nécessaire à la communication d'arguments juridiques devant un tribunal ne soit accordé. Dans le cas contraire, les candidats risqueraient d'être mis en cause dans de nombreuses procédures, ce qui ne leur laisserait que peu de temps pour faire campagne. Les règles spécifiques encadrant les recours pendant les périodes électorales devraient avoir pour objectif de garantir la légalité du processus et des résultats électoraux. Par conséquent, *la Commission de Venise et le BIDDH recommandent que la loi soit révisée de manière à établir une distinction claire entre les procédures de réclamation contre les décisions des commissions électorales et les procédures de plainte contre les candidats*.

54. Le Code électoral (article 68(6)) prévoit un délai très court pour faire appel contre les décisions des tribunaux. Un délai d'un jour est exceptionnellement court⁴⁶. Le point II.3.3.g du Code de bonne conduite en matière électorale indique que les délais de recours doivent être courts (trois à cinq jours en première instance). Un délai plus court fait obstacle à la possibilité de présenter un raisonnement étayé et des éléments de preuve permettant un traitement efficace de l'affaire. Il est recommandé de porter à trois jours le délai de dépôt d'un recours.

G. Autres questions

55. Il y a lieu de se féliciter du fait que, comme recommandé précédemment, les modifications adoptées récemment établissent clairement que les dispositions en matière de couverture médiatique s'appliquent de la même manière aux circonscriptions uninominales et à la circonscription nationale.

56. Les dispositions relatives aux sanctions et aux élections partielles ont été modifiées. En particulier, l'article 94² précise dans quelles circonstances une décision de la Cour constitutionnelle peut entraîner l'invalidation d'une élection.

⁴⁵ CDL-AD(2017)012, paragraphe 69.

⁴⁶ CDL-AD(2009)054, paragraphes 56-58.