Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
http://assembly.coe.int

1949.2019

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 14859
08 avril 2019

Observation des élections législatives en République de Moldova (24 février 2019)

Rapport d'observation d'élection
Commission ad hoc du Bureau
Rapporteur: M. Claude KERN, France, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Sommaire **Page**

1. Introduction 1
2. Contexte politique et cadre juridique 2
3. Administration des élections, inscription des candidats et des électeurs 4
4. Campagne électorale, financement de la campagne et couverture médiatique 6
5. Jour du scrutin 8
6. Conclusions et recommandations 9
Annexe 1 – Composition de la commission ad hoc 11
Annexe 2 – Déclaration de la délégation préélectorale de l'Assemblée parlementaire 13
Annexe 3 – Programme des réunions de la mission internationale d'observation des élections (2225 février 2019) 15
Annexe 4 – Communiqué de presse de la Mission internationale d'observation des élections 17

1. Introduction

1. Le 24 aout 2018, la Présidente de la Commission électorale centrale (CEC) de la République de Moldova a envoyé à l'Assemblée parlementaire une lettre d'invitation pour observer les élections législatives du 24 février 2019. Le Bureau de l'Assemblée a décidé, lors de sa réunion du 3 septembre 2018, de constituer une commission ad hoc de 30 membres et les deux corapporteurs de la commission de suivi, chargée d'observer les élections législatives du 24 février 2019. Le Bureau a également autorisé une mission préélectorale composée de six membres – un de chaque groupe politique également membre de la commission ad hoc et des deux corapporteurs de la commission de suivi. Le Bureau a approuvé la composition de la commission ad hoc (annexe 1) et en a désigné M. Claude Kern (France, ADLE) comme Président.

2. Conformément à l'accord de coopération signé entre l'Assemblée parlementaire et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), le 4 octobre 2004, des représentants de la Commission de Venise ont été invités à se joindre à la commission ad hoc en qualité de conseillers juridiques.

3. Dans le but d'évaluer l'organisation de la campagne électorale et le climat politique qui prévalait à l'approche de l'élection, le Bureau a envoyé une délégation préélectorale en République de Moldova du 28 au 31 janvier 2019. La mission d'observation électorale tient à remercier M. William Massolin, chef du Bureau du

Conseil de l'Europe en République de Moldova, et son personnel, ainsi que le secrétariat de la délégation moldave auprès de l'Assemblée parlementaire, pour leur contribution à la préparation et à l'organisation de la visite préélectorale.

4. À l'issue de sa visite de deux jours en République de Moldova, la délégation préélectorale de l'Assemblée parlementaire a constaté l'efficacité de la gestion des aspects techniques du scrutin par la CEC. S'agissant du cadre juridique, la délégation a rappelé que le nouveau système électoral était contraire aux recommandations antérieures de la Commission de Venise. La délégation a également attiré l'attention sur un certain nombre de problèmes de longue date qui n'avaient toujours pas été résolus. La déclaration publiée par la délégation préélectorale à l'issue de sa mission figure à l'annexe 2.

5. La commission ad hoc de l'Assemblée parlementaire est intervenue dans le cadre de la mission internationale d'observation des élections (MIOE), qui comprenait aussi des délégations de l'Assemblée parlementaire de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), du Parlement européen, ainsi que de la mission d'observation des élections du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH).

6. La commission ad hoc s'est réunie à Chișinău du 22 au 25 février 2019, où elle a rencontré les leaders et les représentants des partis en lice pour ce scrutin, la présidente de la CEC, le chef de la Mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH et ses collaborateurs, les Chefs du Bureau du Conseil de l'Europe en République de Moldova, de la mission de l'OSCE en République de Moldova, de la délégation de l'Union européenne, ainsi que des représentants de la société civile et des médias. Le programme des rencontres de la commission ad hoc figure à l'annexe 3.

7. Le jour du scrutin, la commission ad hoc s'est divisée en 13 équipes qui ont observé l'élection dans la capitale Chișinău et ses environs, ainsi que dans différentes villes et régions du pays.

8. La MIOE a conclu que les élections du 24 février 2019 ont été concurrentielles et les droits fondamentaux ont été en général respectés. La délégation de l'Assemblée parlementaire a souligné que les élections ne se limitaient pas uniquement au jour du scrutin; en ce qui concerne la législation électorale, le nouveau système électoral a malheureusement confirmé certaines inquiétudes exprimées par la Commission de Venise, en particulier le fait que les acteurs électoraux des circonscriptions uninominales auraient subi des pressions ou manipulations indues de chefs d'entreprise locaux disposant de moyens importants. La campagne électorale a été également marquée par des cas isolés d'intimidation et de violences envers des candidats, de l'utilisation abusive et massive de ressources administratives, d'allégations d'achats de voix, de la distribution de cadeaux électoraux impliquant des fondations caritatives associées à des partis politiques. Le communiqué de presse publié par la MIOE à l'issue des élections figure à l'annexe 4.

9. La commission ad hoc tient à remercier la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH et le Bureau du Conseil de l'Europe à Chișinău de leur coopération et de leur soutien.

2. Contexte politique et cadre juridique

10. La délégation de l'Assemblée parlementaire rappelle que la République de Moldova a signé et ratifié la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) et son Protocole additionnel (STE n° 9), qui consacrent plusieurs principes essentiels pour une démocratie effective et véritable, parmi lesquels le droit à des élections libres (article 3 du Protocole additionnel), la liberté d'expression, la liberté de réunion et d'association, ainsi que l'interdiction de la discrimination (articles 10, 11 et 14 de la Convention).

11. L'Assemblée a, depuis 1994, observé toutes les élections en République de Moldova sans exception. Concernant les dernières élections législatives du 30 novembre 2014, la délégation d'observation de l'Assemblée a conclu que «les citoyens de la République de Moldova ont pu faire leur choix librement. 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. Elle a regretté que la loi électorale ait récemment été modifiée pour relever le seuil électoral, contrairement aux recommandations de la Commission de Venise. Une réforme électorale devrait être menée sur la base d'un large consensus entre les principales formations politiques, et ce bien avant les élections».

12. À l'issue des élections législatives du 30 novembre 2014, les partis suivants sont entrés au parlement: le PSRM a obtenu 25 sièges, le PLDM – 23 sièges, le PCRM – 21 sièges, le PDM – 19 sièges et le PL a obtenu 13 sièges. Tout au long de la législature, la composition politique du parlement a changé pour arriver à

la composition suivante à la veille des élections du 24 février 2019: le PDM 42 sièges; le PSRM – 24 sièges; le PCRM – 6 sièges; le Parti libéral démocrate – 5 sièges et le parti libéral 6 sièges. Comme conséquence, le grand «gagnant» de ce «revirement politique» a été le PDM.

13. À cet égard, depuis 2016 les corapporteurs de la commission de suivi de l'Assemblée avaient exprimé leurs interrogations et inquiétudes sur les «revirements politiques» opérés par les membres du parlement – qui ont pour résultat de modifier drastiquement la majorité parlementaire. Certains responsables politiques avaient questionné les véritables motifs de ces «revirements politiques». Cependant en dépit de nombreuses allégations et récriminations, aucune enquête pénale pour corruption politique n'a été initiée ou menée à terme à cause de l'absence de plaintes formelles.

14. La délégation d'observation de l'Assemblée a constaté avec beaucoup de regret que le changement d'affiliation politique d'environ 40% des parlementaires moldaves entre les deux élections, dans un contexte marqué par la forte influence d'intérêts liés à des entreprises privées sur les partis politiques, a soulevé des questions et suscité des critiques – notamment de nature déontologique et morale – en termes d'opportunisme politique, de perte éventuelle de confiance des citoyens envers la classe politique et les valeurs de l'État de droit.

15. Des enquêtes étant en cours pour faits de corruption, le contexte politique avant les élections du 24 février 2019 se caractérisait par une grande méfiance du public à l'égard des institutions de l'État. La Cour constitutionnelle de la République de Moldova avait prononcé à plusieurs reprises la suspension temporaire des pouvoirs du président de la République de Moldova, Igor Dodon, élu au suffrage universel en 2016.

16. Les élections législatives du 24 février 2019 auraient initialement dû se tenir en novembre 2018; par un vote en juillet 2018, le parlement a décidé de les organiser le 24 février 2019. Il s'agit des premières élections convoquées depuis l'adoption, en 2017, d'importants amendements au Code électoral.

17. En novembre 2018, le Parlement de la République de Moldova a décidé la tenue, le même jour des élections, d'un référendum consultatif sur la réduction du nombre de députés de 101 à 61 et la mise en place de règles permettant leur révocation au cas où ils ne s'acquitteraient pas convenablement de leurs fonctions et responsabilités. Ayant uniquement été invitée à observer les élections, la délégation d'observation de l'Assemblée n'a pas observé le référendum. Le présent rapport ne couvrira donc pas les questions concernant le référendum.

18. Néanmoins, dans sa déclaration pré-électorale le 31 janvier 2019, la délégation de l'Assemblée a tenu à rappeler la Résolution 2251 (2019) de l'Assemblée sur la mise à jour des lignes directrices pour garantir des référendums équitables dans les États membres du Conseil de l'Europe, qui ne recommande pas la tenue simultanée de référendums et d'élections.

19. Le cadre juridique relatif à ces élections est fourni par la Constitution, le Code électoral[1] et les règles établies par la Commission électorale centrale[2].

20. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont publié de nombreux avis sur les différents changements apportés au Code électoral de la République de Moldova, ainsi que sur la législation relative aux partis politiques[3]. En 2017, le Code électoral a subi d'importantes modifications, dont l'instauration d'un nouveau système électoral mixte. Ces modifications ont été examinées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH dans trois avis publiés en juin et décembre 2017 et en mars 2018.

21. Dans leurs avis de 2017 et 2018, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont exprimé des préoccupations au sujet de l'introduction d'un système électoral mixte, soulignant que «dans le contexte moldave actuel, la réforme proposée pourrait avoir un effet négatif au niveau des circonscriptions, où des

---

1. Les élections législatives sont couvertes plus spécifiquement par le titre III du Code électoral, articles 78-105.
2. On trouvera des informations complètes sur les circonscriptions, le calendrier électoral, les règles et autres documents et directives applicables au lien suivant (uniquement en roumain).
3. Voir notamment l'Avis conjoint sur la loi portant modification de certains textes législatifs (système électoral pour l'élection du parlement) (CDL-AD(2018)008), l'Avis conjoint sur le cadre juridique régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales (CDL-AD(2017)027), l'Avis conjoint sur les projets de lois modifiant et complétant certains textes législatifs (système électoral pour l'élection du Parlement) (CDL-AD(2017)012), l'Avis conjoint sur le projet de loi portant modification du code électoral (CDL-AD(2016)021), ainsi que les avis conjoints sur des questions relatives aux élections en 2014 (CDL-AD(2014)003), 2013 (CDL-AD(2013)002), 2010 (CDL-AD(2010)014), 2008 (CDL-AD(2008)022) et 2007 (CDL-AD(2007)040).

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»[4]. Ils ont conclu dans leurs avis conjoints que le changement de système électoral n'était pas «recommandé actuellement».

22. À cet égard, la délégation pré-électorale de l'Assemblée, lors de sa visite à Chișinău en janvier 2019, a souligné le fait qu'elle partageait les inquiétudes de la Commission de Venise en raison de difficultés récurrentes déjà observées dans le pays pendant les élections précédentes.

23. Le Code électoral modifié prévoit l'élection de 50 députés sur 101 dans une circonscription nationale selon un système de représentation proportionnelle et l'élection des 51 autres députés dans des circonscriptions uninominales selon un système majoritaire uninominal[5]. Les députés sont élus pour un mandat de quatre ans[6]. Les seuils minimums de représentation pour la composante proportionnelle sont les suivants: 6 % pour un parti politique; 8 % pour un bloc électoral constitué de deux partis politiques et/ou organisations socio-politiques;[7] 11 % pour un bloc électoral constitué d'au moins trois partis politiques et/ou organisations socio-politiques; et 2 % pour un candidat indépendant[8].

24. En ce qui concerne l'attribution des sièges, l'article 96(3) de la loi électorale 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. L'article 96(4) prévoit quant à lui que les sièges restants sont attribués aux partis politiques qui ont franchi le seuil, successivement et en commençant par le candidat qui a obtenu le plus grand nombre de sièges. La Commission de Venise a noté dans son avis de mars 2018 que cette formule de répartition pourrait être revue[9].

25. Concernant le système de l'attribution des sièges, la délégation de l'Assemblée tient à souligner que les autorités de la République de Moldova dans le passé avaient modifié ce système peu avant la date des élections. Notamment, dans son rapport d'observation des élections législatives du 28 novembre 2010, la délégation de l'Assemblée avait constaté que «les autorités de Moldova ont modifié le Code électoral, en particulier l'article 87 relatif à l'attribution des sièges aux élections législatives. Avant cette modification, le Code électoral prévoyait une attribution des sièges selon la formule D'Hondt, qui est favorable aux partis ayant obtenu le plus grand nombre de voix. Ce système a été remplacé par une méthode, apparemment unique, qui donne un avantage important aux petits partis».[10]

3. Administration des élections, inscription des candidats et des électeurs

26. Trois types de commissions électorales ont assuré l'administration des élections législatives: la CEC, 51 commissions électorales de district (CED) et 2 141 bureaux électoraux de circonscription. Pour la première fois 47 bureaux de vote ont été spécifiquement désignés pour les électeurs résidant dans la région de Transnistrie de la République de Moldova. Le 12 février, la CEC a décidé de changer les lieux de 31 bureaux de vote sur 47 pour des raisons de sécurité. À cet égard, le PSRM a critiqué cette décision de la CEC qui, selon le parti, serait pénalisante pour ses électeurs.[11]

27. La CEC est un organe permanent composé de neuf membres: l'un d'entre eux est nommé par le président de la République de Moldova et les huit autres par le parlement, en tenant compte de la représentation proportionnelle de la majorité et de l'opposition au parlement. La composition doit être approuvée par décision du parlement à la majorité des voix. Les membres de la CEC sont nommés pour un mandat de cinq ans. Le président, le vice-président et le secrétaire de la CEC sont élus parmi les membres de la CEC à la majorité des voix de tous ses membres.

28. Les CED et bureaux électoraux de circonscription sont établis pour chaque élection. Le Code électoral prévoit que les CED sont composées d'un nombre de membres impair compris entre 7 et 11. Comme cela a été le cas lors des précédentes élections, aucune CED n'a été établie pour la Transnistrie, mais la CEC a mené une campagne d'information pour encourager les électeurs de la région à s'inscrire dans des bureaux de vote où ils pourraient exercer leur droit de vote, ce afin de faciliter leur participation.

---

4. CDL-AD(2017)012, paragraphe 14; préoccupations renouvelées dans l'avis CDL-AD(2018)008, paragraphe 21.
5. Article 79(3) du Code électoral.
6. Article 79(1) du Code électoral.
7. Article 95(2) du Code électoral.
8. Article 80(2) du Code électoral.
9. CDL-AD(2018)008, paragraphe 26.
10. Doc. 12476, Rapport de l'Assemblée parlementaire sur l'observation des élections législatives anticipés en Moldova (28 novembre 2010), p. 10.
11. Conclusions préliminaires de la MIOE sur l'observation des élections législatives du 24 février 2019, p. 5.

29. Chaque bureau de vote compte entre 30 et 3 000 électeurs. Les bureaux électoraux de circonscription ont été gérées par 5 à 11 membres; trois d'entre eux étant nommés par les conseils locaux et les autres par les partis représentés au parlement, à raison d'un par parti.

30. Concernant le vote à l'étranger, la CEC a établi, sur la base des propositions du gouvernement, 123 bureaux de vote dans 37 pays étrangers. En 2016, lors de l'élection présidentielle, la CEC avait établi 100 bureaux de vote dans 31 pays.

31. Un nombre considérable d'interlocuteurs de la délégation de l'Assemblée a exprimé sa critique concernant les critères d'établissement des bureaux de vote dans les pays étrangers. La délégation préélectorale, dans sa déclaration du 31 janvier 2019, a souligné que «dans ses précédents rapports d'observation, l'Assemblée parlementaire a fait part de ses préoccupations quant au manque de transparence des critères retenus pour déterminer le nombre de bureaux de vote à l'étranger. Pour de nombreux intéressés, ces critères doivent garantir le droit des électeurs de participer effectivement aux élections. La délégation estime que l'augmentation du nombre de bulletins de vote assigné à chaque bureau électoral pourrait ne pas suffire à résoudre le problème si le nombre et la localisation des bureaux de vote n'étaient pas proportionnels au nombre d'électeurs résidant à l'étranger».

32. Conformément au Code électoral, tout citoyen de la République de Moldova ayant le droit de vote peut se présenter aux élections[12]. Ne peuvent se porter candidats les membres du personnel militaire, les détenus et les personnes ayant un casier judiciaire. La période de dépôt des candidatures a commencé 60 jours et a fini 30 jours avant la date du scrutin.

33. Les amendements les plus récents prévoient que pour s'enregistrer, les candidats doivent remettre en mains propres, avant la date limite d'enregistrement, un ensemble de documents incluant un certificat d'intégrité que l'Autorité nationale pour l'intégrité est tenue de délivrer dans un délai de 15 jours suivant la demande[13]. Selon les informations reçues par les membres de la MIOE, aucun candidat n'a eu de difficulté à délivrer ces certificats en temps voulu. Dans leur avis de mars 2018, la Commission de Venise et l'OSCE/ BIDDH ont recommandé de supprimer les dispositions exigeant le dépôt d'informations biographiques et d'un certificat de santé. L'avis soulignait également qu'il faudrait veiller dans la pratique à ce que les dispositions relatives aux certificats d'intégrité soient appliquées de manière impartiale[14].

34. Dans leurs avis de juin 2017/mars 2018, la Commission de Venise et le OSCE/BIDDH ont considéré que 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, était un point positif. Toutefois, ils ont recommandé de réduire davantage le délai de retrait de candidats afin d'éviter les remplacements à un stade aussi tardif de la procédure.

35. La CEC, d'une manière inclusive, a enregistré 14 partis politiques et un bloc qui ont présenté des listes nationales, au total il y avait 632 candidats sur les listes nationales, dont 264 des candidates femmes. Les CEDs ont enregistré 325 candidats dans les circonscriptions uninominales dont 70 candidates femmes et 58 candidats indépendants. Dans les circonscriptions uninominales, les candidats étaient tenus de recueillir un nombre minimum de signatures de résidents de la circonscription à l'appui de leur candidature: celui-ci est de 500 pour les candidats et 250 pour les candidates[15]. Les électeurs ne pouvaient soutenir qu'un seul candidat[16]. La délégation de l'Assemblée a été informée par différents interlocuteurs de l'utilisation abusive de ressources administratives et du rôle joué par des employés de la fonction publique lors de la collecte de signatures en faveur des partis aux pouvoir.

36. Le Code électoral a été modifié en avril 2014 pour ce qui est des listes électorales. L'enregistrement des électeurs est passif. Il existe un registre national centralisé des électeurs, qui a servi pour la première fois lors des élections législatives de 2014. Les électeurs peuvent demander à la CEC ou au bureau de vote de modifier la liste électorale jusqu'à la veille du scrutin. Pendant 20 jours, les électeurs peuvent vérifier leurs données en ligne et demander des corrections des listes électorales, qui sont également affichées dans les bureaux de vote. Le jour du scrutin, les électeurs qui avaient été oubliés sur la liste électorale et qui pouvaient

12. Article 46 du Code électoral. Les candidats peuvent se présenter simultanément dans la circonscription nationale et dans une circonscription uninominale, cette dernière ayant la priorité si un candidat est élu dans les deux.
13. CDL-AD(2018)008, paragraphe 51: «Il conviendrait en outre de veiller à ce que les dispositions concernant les certificats d'intégrité soient appliquées de manière impartiale.»
14. CDL-AD(2018)008, paragraphe 52.
15. Article 86 du Code électoral.
16. Articles 47 et 87 du Code électoral.

apporter la preuve de leur résidence sur le territoire de la circonscription, ainsi que les électeurs de Transnistrie, les étudiants et les personnes qui présentaient un certificat de vote à distance ont été ajoutés aux listes électorales complémentaire et ont voté.

37. Le registre de l'État compte 3 276 000 personnes dont 230 200 sont sans domicile et sans résidence enregistrée et environ 230 600 électeurs résident en Transnistrie. Les listes électorales comptaient 2 810 303 électeurs. Selon les données du registre de l'État, 90 438 citoyens ont été enregistrés officiellement comme des citoyens ayant quitté le pays, mais en réalité ce chiffre serait beaucoup plus important. Les autorités reconnaissent un manque de clarté quant à la manière dont ces derniers seraient affectés à une circonscription uninominale[17]. Les listes électorales créées en dehors de la République de Moldova ont été établies à partir des données recueillies par les chefs des missions diplomatiques et des bureaux consulaires dans les États concernés.

38. Les critères d'établissement de bureaux de vote à l'étranger semblent vagues et peuvent être sujets à interprétation. Le Code électoral établit les critères suivants pour la création des bureaux de vote à l'étranger:

– Informations détenues par les missions diplomatiques et consulaires dans les pays de résidence;

– Informations détenues par les administrations publiques centrales, et notamment les statistiques officielles pertinentes;

– Informations obtenues à la suite de l'enregistrement préliminaire de citoyens de la République de Moldova résidant à l'étranger conformément à la procédure établie dans le cadre d'une réglementation adoptée par la CEC;

– Autres données pertinentes obtenues par les administrations publiques centrales sur demande auprès des autorités du pays de résidence, conformément à la loi.

39. La délégation de l'Assemblée a constaté l'efficacité de la gestion des aspects techniques du scrutin par la CEC. La CEC a informé la délégation du caractère inclusif de l'enregistrement des partis et des candidats. Aucun interlocuteur n'a mentionné de problèmes liés à l'exactitude des listes électorales. En revanche, plusieurs interlocuteurs se sont dit inquiets de l'augmentation constante du nombre d'électeurs inscrits alors même que le nombre de Moldaves émigrant à l'étranger est en augmentation. En raison du nombre important de citoyens moldaves résidant à l'étranger, l'établissement des critères applicables à la création de circonscriptions uninominales est un enjeu majeur. Le Code électoral révisé prévoit trois circonscriptions de ce type. Les électeurs qui vivent à l'étranger soutenant généralement divers partis politiques, la création de ces circonscriptions a également des répercussions politiques.

4. Campagne électorale, financement de la campagne et couverture médiatique

40. La campagne électorale a commencé officiellement le 25 janvier. De manière générale, les partis politiques et les candidats pouvaient faire campagne librement. La campagne électorale a été visible jusqu'au jour du scrutin où les partis politiques et les candidats menaient leur campagne à proximité des bureaux de vote. Le Code électoral ne prévoit pas de jour de silence. Selon un grand nombre des membres de la délégation de l'Assemblée, la tenue de la campagne à la proximité des bureaux de vote le jour du scrutin jusqu'à la fermeture des bureaux de vote donnait l'impression d'une intimidation des électeurs.

41. La campagne électorale a été essentiellement concentrée sur les questions de chômage, de l'assistance sociale et des pensions des retraités, de la lutte contre la corruption. Selon les Conclusions préliminaires de la MIOE sur l'observation des élections législatives du 24 février 2019, les questions géopolitiques et de la politique étrangère de la République de Moldova étaient moins présentes lors de cette campagne à la différence des élections précédentes, à l'exception de la campagne du parti PSRM, qui se prononcerait en faveur de relations plus étroites avec la Fédération de la Russie[18].

42. De nombreux interlocuteurs de la délégation ont mentionné le manque de confiance des citoyens dans les institutions étatiques, imputable à de multiples scandales de corruption. Ce point est particulièrement préoccupant dans un pays caractérisé par un niveau de pauvreté élevé. Une grande partie de l'opinion publique est convaincue que la corruption est chose courante en République de Moldova et que l'appareil judiciaire n'est pas suffisamment indépendant.

---

17. Rapport intermédiaire du BIDDH 8 février 2019, section VI, p. 4.
18. Conclusions préliminaires de la MIOE sur l'observation des élections législatives du 24 février 2019, p. 8.

43. Divers interlocuteurs ont informé la délégation de l'Assemblée d'un certain nombre de problèmes récurrents et de longue date qui n'avaient toujours pas été résolus et qui ont surgi lors de cette campagne. Il s'agissait notamment de manœuvres d'intimidation et de violences envers des candidats; des allégations de menaces contre les partisans des partis de l'opposition; des pressions sur les employés de la fonction publique d'assister aux événements de la campagne électorale pendant les heures de travail, notamment aux événements organisés par le parti PDM au pouvoir; de discours de haine, y compris visant des candidates; de l'utilisation abusive et massive de ressources administratives; d'allégations d'achats de voix; du rôle d'employés de la fonction publique lors de la collecte de signatures; de la distribution de cadeaux électoraux impliquant des fondations caritatives associées à des partis politiques. La délégation pré-électorale de l'Assemblée dans sa déclaration a condamné de telles pratiques lors des campagnes électorales et a demandé aux autorités compétentes de prendre toute mesure nécessaire pour les abolir.

44. Les autorités de la République de Moldova, lors de la rencontre avec la délégation pré-électorale, ont souligné l'importance d'une observation objective des élections. Elles ont assuré la délégation de l'Assemblée que toutes les mesures adéquates seraient prises pour garantir à l'ensemble des candidats aux élections et partis enregistrés la possibilité de faire campagne dans des conditions d'égalité.

45. En 2007, un certain nombre d'amendements ont été apportés aux dispositions applicables en matière de financement des campagnes électorales[19]. La loi prévoit qu'un financement public d'un montant maximum de 0,2% du budget de l'État est accordé chaque année aux partis politiques, pour moitié proportionnellement à leurs résultats aux élections législatives et pour moitié proportionnellement à leurs résultats aux élections législatives au niveau local[20]. Les campagnes sont également financées par les fonds propres des candidats et par des dons, mais le financement provenant de sources étrangères, étatiques, publiques et anonymes ainsi que d'œuvres caritatives et de syndicats professionnels est interdit[21].

46. Les amendements de 2017 ont réduit les plafonds des dons en espèces ainsi que les plafonds des dons effectués par des particuliers et par des personnes morales, à 50 et 100 fois le salaire mensuel moyen respectivement. La CEC a fixé des limites aux dépenses des candidats: une personne physique peut effectuer un don jusqu'à 348 750 MDL (environ 17 750 euros) et une personne morale jusqu'à 697 500 MDL (environ 35 500 euros). Les plafonds des dépenses de campagne établies par la CEC sont de 86 871 855 MDL pour les listes de la circonscription nationale et 1 845 000 MDL pour les candidats des circonscriptions uninominales[22].

47. Les candidats sont tenus de présenter des rapports financiers hebdomadaires à compter du lancement officiel de la campagne, ainsi qu'un rapport final portant sur la totalité de la campagne, deux jours avant la date du scrutin au plus tard. La CEC est chargée de la supervision du financement de la campagne et publie sur son site web dans un délai 48 heures les rapports financiers hebdomadaires qu'elle reçoit des candidats. La CEC peut imposer des sanctions ou demander à d'autres organes compétents de le faire[23].

48. Pendant la campagne électorale, les partis politiques suivants ont dépensé le plus d'argent: le parti PDM – 30,29 millions MDL; le parti SOR – 19,86 millions MDL; le parti PSRM – 5,47 millions MDL, Notre parti – 3,2 millions MDL, le Bloc ACUM – 1,86 million MDL, en plus le PDM a dépensé 28,84 millions MDL pour la campagne du référendum[24]. Alors que les dispositions légales relatives au financement des campagnes électorales et des partis politiques ont connu une amélioration, et que les rapports sur les dépenses électorales des partis, en règle générale, ont été fournis en bonne et due forme, nombre d'interlocuteurs est convaincu que d'importantes ressources financières ont encore pu être mobilisées à des fins électorales en l'absence de tout contrôle efficace par les autorités de l'État.

49. L'avis conjoint de 2017 soulignait toutefois la nécessité de renforcer le cadre juridique, notamment «autoriser, dans des limites clairement définies, les contributions privées», «réduire davantage les plafonds annuels des dons privés aux partis politiques et aux candidats aux élections», «renforcer considérablement la surveillance et la mise en œuvre des règles relatives au financement des partis et des campagnes électorales» et «renforcer le régime de sanctions applicables en cas de manquement aux règles relatives au financement des partis et des campagnes électorales»[25].

---

19. Cela inclut le Code électoral, la loi sur les partis politiques, sur les infractions administratives, sur la Cour des comptes, ainsi que le Code pénal, complété par les réglementations de la CEC.
20. À partir de 2019, les partis politiques auront droit à un financement supplémentaire de l'État en fonction du nombre de femmes et de jeunes candidats élus.
21. Article 39 du Code électoral.
22. Rapport intermédiaire du BIDDH, 8 février 2019, Section IX, p. 6-7.
23. *Ibid.*
24. Conclusions préliminaires de la MIOE sur l'observation des élections législatives du 24 février 2019, p. 11.

50. Le Code électoral et le Code de l'audiovisuel définissent le cadre de la conduite des médias durant la campagne électorale. Les radiodiffuseurs sont tenus de couvrir les élections de manière précise, équilibrée et impartiale. Chaque candidat a droit à cinq minutes de temps d'antenne gratuit sur chaque chaîne de télévision nationale et dix minutes sur chaque station de radio, respectivement. Les candidats ont le droit de participer à des débats que les radiodiffuseurs nationaux ont l'obligation d'organiser gratuitement. Ils ont également la possibilité d'acheter jusqu'à deux minutes de temps d'antenne supplémentaire par jour et par radiodiffuseur[26].

51. Le Conseil de coordination de l'audiovisuel et les radiodiffuseurs publics ont informé la délégation pré-électorale de l'Assemblée que l'égalité d'accès des partis et des candidats aux médias est garantie par la législation. La délégation a toutefois été informée de cas de pressions, de menaces et d'agressions verbales et physiques de plus en plus fréquents au cours des mois précédant les élections à l'encontre de journalistes indépendants. La plupart des médias étant affiliés aux principaux partis politiques et les médias publicitaires étant contrôlés par ces derniers, le pluralisme des médias peut être considéré comme restreint. De précédents rapports de l'Assemblée ont fait état d'une vive inquiétude suscitée par une très forte concentration de la propriété des médias, l'accaparement de nombreux organes médiatiques et un manque de transparence quant à leurs sources de financement.

52. Concernant la couverture de la campagne électorale par les médias, les résultats de la surveillance des médias, effectuée par la mission du BIDDH pendant la campagne électorale, montrent que certaines des chaînes de télévision nationales n'ont pas respecté l'équilibre de la couverture électorale. Toutes les chaînes de télévision contrôlées ont consacré la plus grande part de la couverture d'informations au parti PDM (entre 20 % et 41 %), suivies par ACUM (entre 4 % et 20 %) et le PSRM (entre 5 % et 11%). Le président de la République de Moldova, Igor Dodon, était la personnalité publique la plus visible à la télévision pendant la campagne électorale[27].

53. La délégation préélectorale a rappelé la Résolution 2254 (2019) de l'Assemblée sur la liberté des médias en tant que condition pour des élections démocratiques, adoptée le 23 janvier 2019, qui recommande notamment de «promouvoir un environnement médiatique libre, indépendant et pluraliste, comme condition essentielle pour contrecarrer la désinformation et la propagande indue; éviter la concentration des médias, en faisant également attention au problème de la propriété croisée; (…) assurer une totale transparence vis-à-vis du public lorsque des médias sont la propriété de partis ou politiciens».

5. Jour du scrutin

54. Le jour du scrutin a été tranquille et le vote, en général, bien organisé. Les opérations de vote et de dépouillement se sont généralement déroulées de manière professionnelle et dans le calme. Les membres des bureaux de vote visités ont coopéré pleinement avec les observateurs.

55. La délégation de l'Assemblée a identifié un certain nombre d'insuffisances techniques dans les bureaux de vote visités:

– la tenue de la campagne électorale, pratiquement à l'entrée des bureaux de vote le jour du scrutin, donnait l'impression d'une intimidation des électeurs, même si le Code électoral n'interdit pas de mener campagne le jour de l'élection;

– certains bureaux de vote étaient mal adaptés pour l'organisation du scrutin;

– dans l'ensemble, les bureaux de vote étaient inaccessibles ou difficiles d'accès pour les personnes à mobilité réduite;

– dans des bureaux de vote visités, aux alentours de Aneni Noi et Causeni, de nombreux électeurs ont été emmenés par des bus de Transnistrie pour voter essentiellement sur les listes supplémentaires; et à l'entrée et à l'intérieur de ces bureaux de vote, des centaines d'électeurs attendaient pour voter; le fonctionnement de ces bureaux de vote, ainsi que le peu d'observateurs présents, ne semblait pas conforme aux normes élémentaires pour l'organisation du scrutin;

– des cas de non-respect involontaire des procédures de dépouillement dans certains bureaux de vote ont été notés.

---

25. CDL-AD(2017)027, pararaphe15.
26. Article 70 du Code électoral.
27. Conclusions préliminaires de la MIOE sur l'observation des élections législatives du 24 février 2019, p. 13.

56. Le 3 mars, la CEC a approuvé les résultats définitifs des élections législatives du 24 février 2019, selon lesquels dans la circonscription nationale pour la composante proportionnelle, qui compte 50 députés, le PSRM a remporté 31,15 % des voix (18 sièges), le bloc ACUM – 26,84 % (14 sièges), le PDM – 23,62 % (13 sièges) et le parti Șor – 8,32 % (5 sièges). Les 51 autres députés ont été élus dans les 51 circonscriptions uninominales au scrutin majoritaire uninominal: PSRM – 17 sièges, ACUM – 12, PDM – 17 et le parti Șor – 2. Deux candidats indépendants, Alexandru Oleinic et Viorel Melnic, ont été élus dans deux circonscriptions uninominales ouvertes pour les résidents de Transnistrie et un candidat indépendant, Ion Groza, a été élu à Cahul. Ainsi, les résultats finaux approuvés par la CEC sont les suivants: le PSRM – 35 sièges, le PDM – 30 sièges, le bloc ACUM – 26 sièges, le parti Șor – 7 sièges et candidats indépendants – 3 sièges. Le taux de participation aux élections a été de 49,22 %, soit 1 453 013 électeurs. Plus de 37 000 électeurs de Transnistrie ont participé aux élections et 76 601 électeurs dans les pays étrangers.

6. Conclusions et recommandations

57. La délégation de l'Assemblée parlementaire a conclu que les élections du 24 février 2019 ont été concurrentielles et les droits fondamentaux ont été en général respectés, mais les élections ne se limitent pas uniquement au jour au scrutin.

58. En ce qui concerne la législation électorale, le nouveau système électoral a malheureusement confirmé certaines inquiétudes exprimées par la Commission de Venise, en particulier le fait que les acteurs électoraux et en particulier les électeurs des circonscriptions uninominales auraient subi des pressions ou manipulations indues d'hommes d'affaire locaux disposant de moyens importants. Ce sont finalement des députés issus de quatre forces politiques qui ont été élus au parlement via la composante majoritaire du scrutin.

59. D'une manière générale, la délégation de l'Assemblée est convaincue que les changements fréquents de la législation électorale, notamment d'éléments fondamentaux de la loi tels que le système électoral ou la méthode d'attribution des sièges, combinés avec de conséquents «revirements politiques» opérés par des membres du parlement en cours de législature ont pour résultat de modifier drastiquement la majorité parlementaire après les élections et alors que les citoyens ont déjà exprimé leur volonté. Ces éléments ne contribuent pas à la stabilité démocratique et peuvent saper la confiance des citoyens dans les institutions de leur pays et dans les valeurs de l'État de droit.

60. La délégation a noté que le jour du scrutin a été calme et le vote en général bien organisé. Les opérations de vote et de dépouillement se sont généralement déroulées de manière professionnelle et dans le calme. En ce qui concerne le vote dans les pays étrangers et dans la région de Transnistrie de la République de Moldova, la délégation a noté qu'environ 76 000 électeurs ont participé dans les pays étrangers et 37 000 de la région de Transnistrie, ce qui représente respectivement environ 5 % et 2,5 % de l'électorat ayant participé aux élections.

61. Concernant le vote des citoyens moldaves résidant dans la région de Transnistrie, les membres de la délégation de l'Assemblée ont constaté que le jour du scrutin, le transfert des électeurs a été organisé par des bus et que des centaines d'électeurs attendaient dans les bureaux de vote et alentours; en outre, il y avait moins de membres des commissions des bureaux de vote, comparés avec les autres bureaux de vote, ainsi que peu d'observateurs nationaux présents.

62. La délégation de l'Assemblée, tout en reconnaissant les efforts des autorités moldaves pour organiser le vote et consciente de la complexité de l'organisation du scrutin, est néanmoins convaincue que les organes compétents auraient dû créer des conditions égales et transparentes pour tous les citoyens moldaves, afin que les citoyens résidant dans la région de Transnistrie puissent exprimer leur volonté librement et dans des conditions humaines et sanitaires appropriées. De plus, ceci aurait pu permettre d'éviter d'éventuelles allégations de pressions sur les électeurs et des spéculations politiques. Concernant la question spécifique de transferts organisés d'électeurs le jour du scrutin, la délégation constate avec regret que de pareilles pratiques se sont malheureusement produites dans d'autres régions de la République de Moldova, notamment dans des localités rurales.

63. Concernant la campagne électorale, la délégation de l'Assemblée a noté que, de manière générale, les partis politiques et les candidats ont pu faire campagne librement. La tenue de la campagne à proximité des bureaux de vote le jour du scrutin jusqu'à la fermeture des bureaux de vote, bien qu'autorisée par la loi, a laissé paraître une perception d'intimidation des électeurs.

64. La délégation a constaté avec beaucoup de regret que certains problèmes récurrents étaient toujours présents lors de la campagne électorale: notamment des manœuvres d'intimidation et des cas isolés de violences envers des candidats; des allégations de menaces contre des partisans des partis d'opposition; des

pressions sur les employés de la fonction publique les obligeant à assister aux événements de la campagne électorale pendant les heures de travail; l'utilisation abusive et massive de ressources administratives; des allégations d'achats de voix; ou encore la distribution de cadeaux électoraux impliquant des fondations caritatives associées à des partis politiques.

65. Conformément aux recommandations de la Commission de Venise et du Groupe d'États contre la corruption (GRECO), un certain nombre d'amendements ont été apportés aux dispositions applicables en matière de financement des campagnes électorales, y compris la réduction des plafonds des dons en espèces ainsi que des plafonds des dons effectués par des particuliers et par des personnes morales.

66. Alors que les dispositions juridiques relatives au financement des campagnes électorales et des partis politiques ont connu une amélioration, et que les rapports sur les dépenses électorales des partis, en règle générale, ont été fournis en bonne et due forme, nombre d'interlocuteurs de la délégation étaient convaincus que d'importantes ressources financières ont encore pu être mobilisées à des fins électorales en l'absence de tout contrôle efficace par les autorités de l'État.

67. L'égalité d'accès des partis et des candidats aux médias est garantie par la législation. La délégation de l'Assemblée a toutefois été informée de cas de pressions, de menaces et d'agressions verbales et physiques de plus en plus fréquents au cours des mois précédant les élections à l'encontre de journalistes indépendants. La plupart des médias étant affiliés aux principaux partis politiques et les médias publicitaires étant contrôlés par ces derniers, le pluralisme des médias pourrait être considéré comme restreint. De précédents rapports de l'Assemblée ont fait état d'une vive inquiétude suscitée par une très forte concentration de la propriété des médias, l'accaparement de nombreux organes médiatiques et un manque de transparence quant à leurs sources de financement.

68. Concernant la couverture de la campagne électorale par les médias, les résultats du contrôle des médias, effectué par la mission du BIDDH pendant la campagne électorale, montrent que certaines des chaînes de télévision nationales n'ont pas respecté l'équilibre de la couverture électorale. Toutes les chaînes de le télévision contrôlées ont consacré la plus grande part de la couverture d'informations au parti PDM (entre 20 % et 41 %), suivies par ACUM (entre 4 % et 20 %) et le PSRM (entre 5 % et 11%). Le président de la République de Moldova, Igor Dodon, était la personnalité publique la plus visible à la télévision pendant la campagne électorale.

69. La délégation de l'Assemblée a constaté l'efficacité de la gestion des aspects techniques du scrutin par la Commission électorale centrale. Le processus de l'enregistrement des partis politiques et des candidats a été inclusif. Aucun interlocuteur n'a mentionné de problèmes liés à l'exactitude des listes électorales.

70. La délégation de l'Assemblée parlementaire invite les autorités de la République de Moldova de poursuivre la coopération, par le biais de sa procédure de suivi, et avec la Commission de Venise, afin de résoudre les problèmes relevés durant les élections législatives du 24 février 2019, à la fois dans la loi et dans la pratique. Le Conseil de l'Europe, par ses différents programmes de coopération, devrait ainsi continuer à assister la République de Moldova afin d'améliorer le cadre juridique et les pratiques électorales.

Annexe 1 – Composition de la commission ad hoc

Sur la base des propositions des groupes politiques de l'Assemblée:

Président: M. Claude Kern, France (ADLE)

Groupe du Parti populaire européen (PPE/DC)

– M. Corneliu Mugurel COZMANCIUC, Roumanie
– M^me^ Alina Ştefania GORGHIU, Roumanie
– M. Killion MUNYAMA, Pologne
– M^me^ Elisabeth SCHNEIDER-SCHNEITER, Suisse*
– M. Ionuţ-Marian STROE, Roumanie
– M. Krzysztof TRUSKOLASKI, Pologne
– M. Stefaan VERCAMER, Belgique

Groupe des socialistes, démocrates et verts (SOC)

– M. Titus CORLĂŢEAN, Roumanie
– M. Stefan SCHENNACH, Autriche*
– M. Pierre-Alain FRIDEZ, Suisse
– M. José CEPEDA, Espagne

Groupe des conservateurs européens (CE)

– M. Markus WIECHEL, Suède

Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe (ADLE)

– M. Claude KERN, France*
– M^me^ Melisa RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, Espagne

Groupe pour la gauche unitaire européenne (GUE)

– M. Petter EIDE, Norvège
– M. George LOUKAIDES, Chypre
– M^me^ Miren Edurne GORROTXATEGUI, Espagne

Corapporteurs de la commission de suivi (ex officio)

– M. Egidijus VAREIKIS, Lituanie
– M^me^ Maryvonne BLONDIN, France

Commission de Venise

– M. Richard BARRETT, membre

Secrétariat

– M. Chemavon CHAHBAZIAN, Chef de Division, Division de l'observation des élections et de la coopération interparlementaire

– M^me^ Danièle GASTL, Assistante

– M^me^ Anne GODFREY, Assistante

– M. Gaël MARTIN-MICALLEF, Conseiller juridique, Commission de Venise

* Membre de la délégation préélectorale.

Annexe 2 – Déclaration de la délégation préélectorale de l'Assemblée parlementaire

Strasbourg, 31.01.2019 – Une délégation préélectorale de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) s'est rendue à Chișinău afin d'évaluer la campagne électorale et les préparatifs des élections législatives qui se tiendront le 24 février 2019.

S'agissant du cadre juridique, la délégation préélectorale de l'Assemblée a noté qu'en juillet 2017, la République de Moldova avait apporté au Code électoral des modifications fondamentales qui instituaient un système électoral mixte reposant sur une circonscription nationale chargée d'élire 50 députés à la proportionnelle à partir de listes de parti fermées, et sur 51 circonscriptions uninominales chargées d'élire 51 députés au scrutin majoritaire à un tour.

La Commission de Venise du Conseil de l'Europe et le BIDDH de l'OSCE ont souligné dans leur avis conjoint adopté en mars 2018 que le nouveau système électoral était contraire aux recommandations antérieures. En effet, les acteurs électoraux des circonscriptions uninominales pouvaient subir les pressions ou manipulations indues de chefs d'entreprise locaux disposant de moyens importants. Si ce type de modifications du système électoral relève de la décision souveraine du législateur moldave, la délégation préélectorale de l'APCE partage néanmoins les inquiétudes de la Commission de Venise en raison de difficultés récurrentes déjà observées dans le pays. La délégation a en outre été informée qu'il se pourrait que le nouveau système électoral soit trop complexe à comprendre pour de nombreux électeurs.

La campagne électorale vient de débuter et, de manière générale, les partis politiques et les candidats peuvent faire campagne librement. Cependant, divers interlocuteurs ont informé la délégation d'un certain nombre de problèmes de longue date qui n'avaient toujours pas été résolus. Il s'agit notamment de manœuvres d'intimidation et de violences envers des candidats; de discours de haine, y compris visant des candidates femmes; de l'utilisation abusive de ressources administratives; d'allégations d'achats de voix; du rôle d'employés de la fonction publique lors de la collecte de signatures; de la distribution de cadeaux électoraux impliquant des fondations caritatives associées à des partis politiques. De plus, pour certains interlocuteurs, la présence de caméras vidéo dans les bureaux de vote peut être ressentie comme un moyen de pression sur les électeurs.

La délégation de l'Assemblée condamne de telles pratiques lors des campagnes électorales et demande aux autorités compétentes de prendre toute mesure nécessaire pour les abolir.

La délégation a constaté l'efficacité de la gestion des aspects techniques du scrutin par la Commission électorale centrale, quand bien même le nouveau système électoral et les référendums appellent certaines précisions. La CEC a informé la délégation du caractère inclusif de l'enregistrement des partis et des candidats. Par ailleurs, plusieurs interlocuteurs se sont dits inquiets de l'augmentation constante du nombre d'électeurs inscrits alors même que le nombre de Moldaves émigrant à l'étranger est en augmentation.

En raison du nombre important de citoyens moldaves résidant à l'étranger, l'établissement des critères applicables à la création de circonscriptions uninominales est un enjeu majeur. Le Code électoral révisé prévoit trois circonscriptions de ce type. Les électeurs qui vivent à l'étranger soutenant généralement divers partis politiques, la création de ces circonscriptions a également des répercussions politiques.

Dans ses précédents rapports d'observation, l'Assemblée parlementaire a fait part de ses préoccupations quant au manque de transparence des critères retenus pour déterminer le nombre de bureaux de vote à l'étranger. Pour de nombreux intéressés, ces critères doivent garantir le droit des électeurs de participer effectivement aux élections. La délégation estime que l'augmentation du nombre de bulletins de vote assigné à chaque bureau électoral pourrait ne pas suffire à résoudre le problème si le nombre et la localisation des bureaux de vote n'étaient pas proportionnels au nombre d'électeurs résidant à l'étranger.

De nombreux interlocuteurs ont mentionné le manque de confiance des citoyens dans les institutions étatiques, imputable à de multiples scandales de corruption. Ce point est particulièrement préoccupant dans un pays caractérisé par un niveau de pauvreté élevé. Une grande partie de l'opinion publique est convaincue que la corruption est chose courante en République de Moldova et que l'appareil judiciaire n'est pas suffisamment indépendant. Alors que les dispositions légales relatives au financement des campagnes électorales et des partis politiques ont connu une amélioration, et que les rapports sur les dépenses électorales des partis sont fournis en bonne et due forme, nombre d'interlocuteurs pensent que d'importantes ressources financières peuvent encore être mobilisées à des fins électorales en l'absence de tout contrôle efficace par les autorités de l'État.

Le Conseil de coordination de l'audiovisuel et les radiodiffuseurs publics ont informé la délégation que l'égalité d'accès des partis et des candidats est garantie par la législation. La délégation a toutefois été informée de cas de pressions, de menaces et d'agressions verbales et physiques de plus en plus fréquents au cours des mois précédant les élections à l'encontre de journalistes indépendants. La plupart des médias étant affiliés aux principaux partis politiques et les médias publicitaires étant contrôlés par ces derniers, le pluralisme des médias peut être considéré comme restreint. De précédents rapports de l'APCE ont fait état d'une vive inquiétude suscitée par une très forte concentration de la propriété des médias, l'accaparement de nombreux organes médiatiques et un manque de transparence quant à leurs sources de financement.

La délégation préélectorale rappelle la Résolution 2254 de l'Assemblée, adoptée le 23 janvier 2019 sur «La liberté des médias en tant que condition pour des élections démocratiques» qui recommande notamment de «promouvoir un environnement médiatique libre, indépendant et pluraliste, comme condition essentielle pour contrecarrer la désinformation et la propagande; d'éviter une concentration des médias, en prêtant également attention au problème de la propriété croisée; d'assurer une totale transparence vis-à-vis du public lorsque des médias sont la propriété de partis ou d'hommes politiques». La délégation invite en particulier les radiodiffuseurs publics à veiller à l'égalité d'accès et, plus important encore, à offrir une couverture équilibrée et équitable à tous les candidats et partis politiques inscrits, conformément à la législation.

La délégation préélectorale de l'APCE rappelle que l'Assemblée a observé l'ensemble des élections législatives et parlementaires qui se sont tenues dans la République de Moldova depuis 1994. Malheureusement, des écueils persistent. De plus, les prochaines élections seront régies par le nouveau système électoral, ce qui va à l'encontre de précédentes recommandations de la Commission de Venise. C'est pourquoi la délégation appelle les autorités concernées à prendre les mesures nécessaires pour garantir le droit des citoyens à des élections libres, conformément aux engagements internationaux contractés par la République de Moldova.

Les autorités de la République de Moldova ont souligné l'importance d'une observation objective des élections. Elles ont assuré la délégation préélectorale de l'Assemblée que toutes les mesures adéquates seraient prises pour garantir à l'ensemble des candidats aux élections et partis enregistrés la possibilité de faire campagne dans des conditions d'égalité.

En novembre 2018, le Parlement de la République de Moldova a décidé d'organiser un référendum consultatif le jour même des élections législatives. La délégation préélectorale de l'Assemblée n'est pas mandatée pour observer ce référendum. La délégation préélectorale rappelle la Résolution 2251 (2019) de l'Assemblée relative à la «Mise à jour des lignes directrices pour garantir des référendums équitables dans les États membres du Conseil de l'Europe» qui ne recommande pas la tenue simultanée de référendums et d'autres élections.

La délégation a rencontré le Premier ministre, le président du Parlement, les dirigeants et représentants de partis politiques représentés ou non au parlement et participant aux élections, le président de la Commission électorale centrale, le président du Conseil de coordination de l'audiovisuel, le président de l'Agence nationale pour le respect de l'intégrité et des représentants de la société civile et des médias, ainsi que de la communauté internationale.

L'Assemblée parlementaire enverra une délégation de 32 membres pour observer les élections législatives du 24 février 2019.

Membres de la délégation: Claude Kern (France, Groupe ADLE), chef de la délégation; Elisabeth Schneider-Schneiter (Suisse, PPE/DC); Stefan Schennach (Autriche, SOC); Christian Langballe (Danemark, CE); Egidijus Vareikis (Lituanie, corapporteur AS/Mon); Maryvonne Blondin (France, corapporteure AS/Mon)

Annexe 3 – Programme des réunions de la mission internationale d'observation des élections (22-25 février 2019)

Vendredi 22 février 2019

14:00-15:00 Réunion de la commission ad hoc de l'APCE

- Briefing sur la mission préélectorale par M. Claude Kern, Chef de la délégation et des membres de la mission préélectorale
- Briefing par M. William Massolin, Chef du Bureau du Conseil de l'Europe à Chișinău
- Briefing sur les récentes modifications à la loi électorale par des experts de la Commission de Venise
- Arrangements pratiques et logistiques, Secrétariat

Programme parlementaire joint

15:30-15:45 Remarques introductives par les chefs de délégations parlementaires

- M. George Tsereteli, Coordinateur spécial de l'OSCE, Président de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE
- M^{me} Kari Henriksen, Chef de la délégation de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE
- M. Claude Kern, Chef de la délégation de l'APCE,
- M^{me} Rebecca Harms, Chef de la délégation du Parlement européen

15:45-16:00 Communauté internationale

- Dr Claus Neukirch, Chef de la mission de l'OSCE en République de Moldova
- M. William Massolin, Chef du Bureau du Conseil de l'Europe en République de Moldova
- Ambassadeur Peter Michalko, Chef de la délégation de l'Union européenne en République de Moldova

16:05-18:00 Briefing par la mission d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH

Accueil et Introduction par la mission d'observation des élections du BIDDH

- Ambassadeur Matyas Eörsi, Chef de la mission d'observation d'élections de l'OSCE/BIDDH

Contexte politique

- M^{me} Tamara Sartania, Analyste politique

Contexte médiatique

- M^{me} Alice Colombi, Analyste média

Cadre juridique, enregistrement des candidats et système électoral

- M^{me} Rebecca Cox, Analyste juridique

Administration électorale, enregistrement des électeurs et observateurs

- M^{me} Yuliya Shypilova, Analyste électorale

Contexte sécuritaire

- M. Oleksandr Stetsenko, Expert sécurité

18:00-19:00 Panel d'analyse de la campagne et des politiques

- M^{me} Polina Panainte, Présidente, Coalition civile pour des élections libres et équitables
- M. Dumitru Misin, Directeur des programmes, Jurnal TV
- M^{me} Olga Bordeianu et M. Constantin Vulpe, TeleRadio Moldova
- M^{me} Ecaterina Mitin-Stratan, Directrice, Moldova 1
- M. Petru Macovei, Directeur exécutif, Association de la presse indépendante (API)
- M^{me} Anastasia Nani, Directrice adjointe, Centre de journalisme indépendant

Samedi 23 février 2019

09:00-10:15	La campagne et l'impact de la modification du Code électoral – M. Tudor Deliu, MP, Vice-Président de la commission juridique du parlement – M. Igor Boţan, Président, Association pour la participation démocratique (ADEPT) – M. Ion Manole, Directeur exécutif, Mission d'observation des élections Promo-LEX – M^{me} Andrea Keerbs, Coordinatrice EOM, Institut international républicain – M. Dritan Taulla, Chef de mission, ENEMO
10:15-11:15	Table ronde de l'administration électorale – M^{me} Alina Russu, Présidente, Commission électorale centrale – M. Dragos Vicol, Président, Conseil de la coordination de l'audiovisuel – M^{me} Nadejda Hriptievschi, Directrice des programmes, Centre des ressources juridiques de la Moldova
11:30-12:50	Briefing par des représentants des partis politiques
11:30-11:50	M. Vlad Cebotari et M. Andrian Candu, Parti démocratique de la Moldova
11:50-12:10	M. Maxim Lebedincii, Parti des socialistes de la République de Moldova
12:10-12:30	M^{me} Marina Postoico et M^{me} Irina Vizir, Parti des communistes de la République de Moldova
12:30-12:50	M. Dorin Chirtoacă, Parti libéral
13:45-14:05	M^{me} Marina Tauber, Parti Sor
14:05-14:25	M^{me} Maia Sandu et M. Andrei Năstase, Coalition ACUM
14:25-14:45	M. Ilian Casu, Notre parti
14:45-15:45	Briefing par la mission d'observation de l'OSCE/BIDDH Procédures le jour de l'élection – M. Don Bisson, Chef de mission adjoint – M^{me} Yuliya Shypilova, Analyste électorale Formulaires d'observation – M. Anders Eriksson, Analyste statistiques
15:45	Réunion avec les chauffeurs et interprètes
15:45-19:00	Réunion avec les chefs des délégations parlementaires

Dimanche 24 février 2019

07:00-21:00	Observation dans les bureaux de vote
Après 21:00	Observation de la fermeture et du dépouillement

Lundi 25 février 2019

08:00-09:00	Débriefing de la commission ad hoc de l'APCE
09:00	Réunion des chefs des délégations parlementaires
14.30	Conférence de presse

Annexe 4 – Communiqué de presse de la Mission internationale d'observation des élections

Les droits fondamentaux ont été généralement respectés lors des élections en République de Moldova, qui se sont déroulées dans des conditions concurrentielles, bien que la campagne ait été entachée de violations, selon les observateurs internationaux

Chișinău, 25.02.2019 – Les élections législatives du 24 février 2019 en République de Moldova ont été compétitives et les droits fondamentaux ont été généralement respectés, mais la campagne s'est déroulée sur fond de désaffection à l'égard des institutions publiques et a été entachée par des allégations de pression sur les agents publics, des indices sérieux d'achat de voix et l'utilisation abusive des ressources publiques, ont conclu les observateurs internationaux dans une déclaration préliminaire publiée aujourd'hui.

Le fait que les médias soient contrôlés par des acteurs politiques ou leur appartiennent a eu pour effet de limiter la pluralité des points de vue présentés aux électeurs, selon les observateurs. La plupart des aspects du processus électoral ont été administrés de manière professionnelle et transparente et les observateurs ont évalué positivement le déroulement du scrutin, malgré les difficultés et la confusion causées par l'introduction d'un nouveau système électoral et la tenue simultanée d'un référendum, qui ont causé des problèmes dans les procédures de dépouillement.

«La campagne a été active, âprement disputée et polarisée et l'organisation des élections a été bien gérée dans l'ensemble, même si ce n'est un secret pour personne que les citoyens sont globalement déçus par les processus et les institutions politiques dans le pays», a déclaré George Tsereteli, Coordinateur spécial et chef de la mission d'observation à court terme de l'OSCE. «Je demande à mes collègues parlementaires nouvellement élus de tenir leurs promesses, de s'attaquer aux problèmes que nous avons identifiés et de répondre aux attentes de la population.»

Il s'agissait des premières élections organisées dans le cadre du nouveau système électoral mixte, qui a été adopté sans débat et consultation publics inclusifs. Dans le nouveau système, 50 députés sont élus au scrutin proportionnel sur les listes nationales des partis et 51 dans des circonscriptions uninominales.

«Les changements apportés au système électoral et la tenue simultanée du référendum ont clairement semé la confusion, tant chez les électeurs que chez certains membres des bureaux de vote», a déclaré Rebecca Harms, chef de la délégation du PE. «La décision de la Commission électorale centrale autorisant les seuls titulaires d'un passeport en cours de validité à voter à l'étranger a été prise six semaines seulement avant le jour du scrutin, dérogeant à la pratique des élections précédentes, où les titulaires de cartes d'identité nationales pouvaient également voter. On peut s'interroger sur les motifs de cette décision.»

Le cadre juridique est globalement adapté à la tenue d'élections démocratiques et les changements récents ont partiellement répondu à certaines recommandations antérieures du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE et de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe. Ces élections ont toutefois montré qu'il reste d'importantes questions à régler, notamment l'application de dispositions contre l'utilisation abusive des ressources publiques, l'absence de dispositions concernant l'utilisation d'associations à but non lucratif pour financer des campagnes et la concentration de la propriété des médias.

D'importantes modifications apportées récemment aux règlements sur le financement des partis et des campagnes électorales ont donné suite à certaines recommandations antérieures, mais d'autres recommandations clés n'ont toujours pas été mises en œuvre, en particulier celles visant à améliorer la supervision et l'application des règles sur le financement des partis et des campagnes et à renforcer les sanctions. La CEC, qui indique ne pas disposer des ressources humaines suffisantes pour contrôler efficacement le financement des campagnes électorales, n'a mené des enquêtes qu'en réponse à des réclamations.

Claude Kern, chef de la délégation de l'APCE, a déclaré: «Le scrutin a été globalement bien organisé. Comme l'a démontré la campagne, le nouveau système électoral a malheureusement confirmé les principales inquiétudes exprimées par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe, en particulier l'absence de mécanismes efficaces pour prévenir l'influence indue de riches hommes d'affaires, combinée à un système médiocre de contrôle du financement des partis et des candidats et le caractère inadapté des sanctions.»

Le paysage médiatique est diversifié, la télévision étant la principale source d'information politique, suivie des médias en ligne. Le suivi des médias a montré que certaines chaînes de télévision nationales n'ont pas respecté l'obligation légale d'assurer une couverture équitable, équilibrée et impartiale de la campagne.

La plupart des aspects techniques de l'élection ont été gérés de manière professionnelle à tous les niveaux et les sessions des commissions électorales étaient ouvertes aux observateurs et aux médias. Les femmes étaient bien représentées à tous les niveaux de l'administration électorale. Le manque de clarté quant aux compétences des instances appelées à examiner les réclamations et l'avis de la CEC, qui a estimé ne pas pouvoir annuler les décisions des comités de district relatives à l'inscription des candidats, ont abouti à une négation du droit à un recours effectif dans un certain nombre de cas.

«Le rôle éminent des femmes dans la gestion des élections s'est clairement manifesté hier dans les bureaux de vote à travers tout le pays», a déclaré Kari Henriksen, chef de la délégation de l'AP de l'OSCE. «Considérant que les femmes constituent la majorité de la population, les dirigeants politiques doivent assumer leur responsabilité pour leur faire plus de place et leur assurer une égalité effective de pouvoir et de représentation politiques.

Dans un processus inclusif, la CEC a enregistré les 14 partis et une alliance qui ont soumis des listes nationales. Sur les 632 candidats figurant sur les listes nationales, 264 étaient des femmes, mais seulement 49 figuraient dans les 10 premiers rangs. Il y avait 325 candidats inscrits dans des circonscriptions uninominales, dont 70 femmes et 58 candidats indépendants.

«Les élections ont offert aux électeurs un large choix politique; la campagne a été concurrentielle et les droits fondamentaux ont été respectés, mais les signalements de pressions sur les fonctionnaires, d'achats de votes et d'utilisations abusives des ressources publiques doivent être traités pour accroître la confiance du public dans les élections», a déclaré Matyas Eörsi, chef de la mission d'observation électorale du BIDDH. «Nous espérons que les autorités donneront suite aux recommandations qui figureront dans notre rapport final sur ces élections afin de régler ces problèmes.»

Pour des raisons de sécurité, la CEC a changé l'emplacement de 31 des 47 bureaux de vote ouverts pour la première fois, spécialement pour les électeurs résidant en Transnistrie. L'un des principaux partis en lice a prétendu qu'il s'agissait d'une tentative du gouvernement de réduire le nombre de votes en Transnistrie. La CEC a ouvert 123 bureaux de vote dans 37 pays pour le vote à l'étranger, soit une augmentation par rapport aux élections précédentes. L'opacité entourant la répartition de ces bureaux de vote a contribué à donner l'impression que cette décision obéissait à des motifs politiques.

Les candidats, les citoyens et les observateurs internationaux ont des droits étendus, notamment le droit d'assister aux sessions de toutes les commissions électorales et de recevoir les procès-verbaux des résultats, contribuant ainsi à la transparence. Des citoyens observateurs ont effectué une observation à long terme, déployé des observateurs à court terme le jour du scrutin et procédé à un dépouillement parallèle du scrutin.