

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES ANTICIPÉES EN RÉPUBLIQUE DE MOLDAVIE

Rapport synthétique de la Mission électorale de la Francophonie

Chisinau, du 30 juin au 13 juillet 2021

LISTE DES ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

ACCF	Association des cours constitutionnelles francophones
ACUM	Bloc électoral Maintenant
BECS	Bloc électoral des communistes et des socialistes
APCE	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
CA	Conseil de l'audiovisuel
CEC	Commission électorale centrale
CBV	comités de bureau de vote
CED	conseils électoraux de district de premier niveau
CFEC	Centre de formation électorale continue
CPF	Conseil permanent de la Francophonie
CEI	Communauté des États Indépendants
DAPG	Direction des Affaires politiques et de la Gouvernance démocratique
GUAM	Organisation pour la démocratie et le développement
IFES	<i>International Foundation for Electoral Systems</i>
MAEIE	Ministère des Affaires étrangères et de l'intégration européenne
MEF	Mission électorale de la Francophonie
MIC	Mission d'information et de contacts
OCEMN	Organisation de la Coopération économique de la mer Noire
OGE	Organe de gestion des élections
OSCE/BIDDH	Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe / Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'Homme
OIF	Organisation internationale de la Francophonie
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
PAS	Parti Action et solidarité
PDM	Parti démocrate de Moldavie
PCRM	Parti des Communistes de la République de Moldavie
PPDA	Plateforme vérité et dignité
RNE	Registre national des électeurs
UE	Union européenne
URSS	Union des Républiques Socialistes Soviétiques

INTRODUCTION

1. Genèse et contexte de la mission électorale de la Francophonie

En réponse à l'invitation de Dr. Dorin CIMIL, Président de la Commission Electorale Centrale (CEC), Madame Louise MUSHIKIWABO, Secrétaire générale de la Francophonie, a déployé une mission électorale de la Francophonie (MEF) à l'occasion des élections législatives anticipées, qui se sont tenues en République de Moldavie le 11 juillet 2021. Par sa participation à ce processus électoral, la Francophonie a voulu marquer sa volonté de contribuer à l'approfondissement de la démocratie, en plaçant son action dans le cadre de la Déclaration de Bamako qui stipule l'importance de « *la tenue d'élections libres, fiables et transparentes* ». Il est à rappeler que dans le cadre de sa coopération avec la République de Moldavie, la Francophonie a déployé, à la demande des autorités nationales, quatre missions d'information et de contacts (MIC), notamment à l'occasion des élections législatives de mars 2005, du référendum constitutionnel de septembre 2010, des élections législatives de novembre 2010 et de novembre 2014.

Les élections législatives anticipées du 11 juillet 2021 représentaient un enjeu particulièrement important pour le développement et la stabilité politique du pays après l'accession à la magistrature suprême, en novembre 2020, de Mme Maïa SANDU.

2. Format de la mission électorale de la Francophonie

La mission était conduite par Son Excellence Madame Eva DESCARREGA GARCIA, Ambassadrice de la Principauté d'Andorre en République française et en Principauté de Monaco, Déléguée permanente de la Principauté d'Andorre auprès de l'UNESCO, Représentante personnelle du Chef du gouvernement d'Andorre au Conseil permanent de la Francophonie (CPF). Elle était composée, par ailleurs, de personnalités politiques et d'experts suivants :

- Mme Véronique GUILLOTIN, Sénatrice de Meurthe-et-Moselle, Présidente du groupe d'amitié sénatorial France-Moldavie (France) ;
- Monsieur Antoine MICHON, Directeur des Affaires politiques et de la Gouvernance Démocratique à l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) ;
- Madame Alexandra VELEVA, Professeur d'Université, ancienne Conseillère culturelle auprès de l'Ambassade de Bulgarie à Paris, experte électorale (Bulgarie) ;
- Monsieur Driss AHMED, Professeur de science politique, Président-Directeur du Centre des Etudes méditerranéennes et internationales, Directeur de l'Ecole politique de Tunis (Tunisie) ;

Monsieur Cyrille ZOGO ONDO, Spécialiste de programme à la Direction des Affaires politiques et de la Gouvernance démocratique (DAPG) de l'OIF.

3. Mandat de la mission électorale de la Francophonie

La mission, qui a séjourné en République de Moldavie du 5 au 13 juillet 2021, avait pour objectif d'évaluer les conditions de préparation et d'organisation des élections législatives du 11 juillet 2021, à la lumière des paramètres et indicateurs consignés dans la Déclaration de Bamako (Chapitre IV-B). Concrètement, il s'agissait de prendre la mesure des efforts déployés par l'ensemble des acteurs politiques et de la société civile en faveur de la tenue d'élections libres, fiables et transparentes, de manière à contribuer à la consolidation du processus démocratique dans cet Etat membre.

Conformément à leur mandat, les membres de la délégation francophone ont rencontré la Présidente de la République, **S.E. Madame Maïa SANDU**, le Ministre des Affaires Etrangères et de l'intégration européenne assurant l'intérim du premier Ministre, S.E. Monsieur Aureliu CIOCOI, les leaders des principaux partis politiques (Parti action et solidarité – PAS ; Parti démocrate de Moldavie ; Plateforme vérité et dignité – PPDA), les responsables d'institutions en charge de la préparation, l'organisation et le contrôle des élections (CEC, Cour constitutionnelle, Conseil de l'audiovisuel), les représentants de la société civile (Promo-Lex, Réseau européen d'organisations d'observation des élections – ENEMO ; Institut européen d'études politiques de Moldavie), les représentants d'institutions et organisations internationales présentes en Moldavie (Union Européenne ; Conseil de l'Europe), les membres de la mission d'observation électorale

de l'OSCE/BIDDH. En l'absence du Groupe des ambassadeurs francophones (GAF) qui, en Moldavie, n'est pas encore mis en place, la délégation a pu s'entretenir avec l'Ambassadeur de France, S.E. Monsieur Pascal LE DEUNFF.

La délégation, répartie en trois équipes, a visité une trentaine de bureaux de vote à Chisinau et dans les localités voisines, notamment à Durlleşti, et Peresecina, ainsi que sur la rive droite du Nistru, notamment dans les villages Coşniţa, Doroţcaia et l'agglomération de Varnitsa. Elle s'est également appuyée sur les observations de l'organisation de la société civile Promo-Lex avec laquelle l'OIF a établi un partenariat.

Au terme de son séjour, la Mission a présenté une déclaration préliminaire sur ses observations et recommandations à l'intention des autorités moldaves compétentes et des instances de la Francophonie.

SYNTHESE DES CONCLUSIONS

Avant les élections

• **L'enregistrement des électeurs et l'établissement des listes électorales**

À la date du 21 juin 2021, le nombre total d'électeurs recensés était de 3 282 288 dont 2 786 446 résidant ou ayant un domicile en Moldavie. D'autres électeurs, qui n'ont pu être enregistrés à temps, soit 237 700 personnes au total, l'ont été sur des listes additives, le jour de l'élection.

Pouvant être considéré de manière générale assez fiable, le Registre national des électeurs (RNE) moldave présente néanmoins quelques lacunes, liées notamment à l'absence de données précises sur le nombre de personnes résidant dans le pays ou à l'étranger et d'électeurs décédés dont les noms de certains y figuraient encore.

• **Dépôt et traitement des candidatures**

Le dépôt de candidatures, qui s'est déroulé du 12 mai au 11 juin 2021, a permis d'enregistrer les listes de 20 partis, deux blocs ainsi que l'un des deux candidats indépendants. La position des candidats sur le bulletin de vote a été décidée de manière objective, selon l'ordre de leur enregistrement et par un tirage au sort quand plusieurs candidats étaient enregistrés le même jour. Certains partis ont tenté de changer de nom ou de logo alors que le processus électoral avait démarré. Mais, constatant la ressemblance de certains logos choisis, la CEC a opposé un refus à cette démarche, indiquant que deux partis politiques ne pouvaient avoir de logos similaires.

Après traitement de l'ensemble des dossiers soumis, la CEC a arrêté la liste des candidats devant prendre part à la compétition électorale qui se présente comme suit :

- ✓ 1791 candidats dont 959 (53,5%) hommes et 832 (46,5%) femmes ;
- ✓ 8 partis politiques ont présenté plus de femmes que d'hommes ; mais seulement quatre femmes étaient en tête de liste.

• **La conduite et le financement des campagnes électorales**

L'article 52 du code électoral prévoit un ensemble de dispositions visant à réglementer les campagnes électorales et à assurer des conditions équitables aux candidats. Limitées dans le temps, sous peine d'amendes prévues par le « *Code des infractions mineures* », les campagnes électorales ne peuvent commencer qu'après l'enregistrement et la validation des dossiers de candidatures. Les fonctionnaires et autres agents publics ne peuvent y participer pendant les heures de travail¹. La loi n°13/2019 interdit à tout candidat de verser des sommes d'argent ou offrir des avantages aux électeurs. En complément de cette législation, et pour lutter contre la discrimination et les discours de haine, la CEC a proposé aux candidats ainsi qu'aux médias un *Code de conduite* que seuls sept partis politiques ont signé.

En dépit du caractère équilibré de ce cadre légal, qui garantit les libertés fondamentales, la mission a relevé que les campagnes électorales ont peu mobilisé. Dans certaines régions, comme la Région transnistrienne de la République de Moldavie, elles ont eu peu d'écho et ont paru quasi inexistantes, y compris dans les médias en ligne et les réseaux sociaux. Le faible enthousiasme des électeurs pourrait être lié au contexte sanitaire de la pandémie de la COVID-19, qui a conduit le gouvernement moldave à imposer des restrictions de rassemblement. Quelques acteurs rencontrés ont justifié également cette

¹ Un communiqué de presse du gouvernement du 7 octobre 2020 a rappelé cette interdiction, en ordonnant officiellement aux pouvoirs publics de traiter tous les candidats sur un pied d'égalité.

« démobilisation » par une certaine lassitude des électeurs, éprouvés par la série de consultations électorales, organisées en Moldavie, sans interruption, depuis 2019.

Des préoccupations ont été également exprimées quant à l'attitude agressive de certains acteurs durant les campagnes électorales, qui s'est traduite par des attaques personnelles, des dénonciations calomnieuses, des propos discriminatoires à l'égard des minorités, voire des discours de haine.

- **Les minorités nationales et leur implication dans le processus électoral**

Selon le recensement de 2014², réalisé uniquement dans les territoires contrôlés par les autorités moldaves, environ un quart de la population moldave s'est identifié comme appartenant à une minorité nationale. Ces communautés minoritaires sont notamment :

- les Ukrainiens (6,6%) ;
- les Gagaouzes (4,6%) ;
- les Russes (4,1%) ;
- les Bulgares (1,9%) ;
- les Roms (0,3%).

Certaines de ces communautés sont géographiquement concentrées, tandis que d'autres, comme les Ukrainiens, les Russes et les Roms, résident dans diverses parties du pays. A l'exception des Roms, ces minorités sont principalement russophones.

Les candidats issus des minorités nationales ont été inclus ou conduit des listes électorales de partis et blocs de partis. Mais, en réalité, aucune mesure spécifique n'a été prise pour encourager ou promouvoir cette participation des minorités nationales. Les partis politiques ont mis l'accent sur des préoccupations d'ordre économique et la lutte contre la corruption. Les bulletins de vote ont été imprimés dans deux langues, le roumain et le russe, en tenant compte des besoins des bureaux de vote.

Pendant les élections

- **Le déroulement du scrutin et le dépouillement des voix**

Tous les bureaux de vote observés par la MEF ont généralement ouvert à l'heure. Quelques légers retards ont été relevés dans un nombre très limité de bureaux. Les agents électoraux ont respecté les procédures prescrites.

Dans l'ensemble, le processus de vote a été évalué positivement, malgré quelques irrégularités mineures. Les procédures définies par le Code électoral ont été suivies dans tous les centres visités. La règle fixant le nombre minimum de membres pour chaque bureau de vote a été globalement respectée. Les femmes étaient très bien représentées, y compris aux postes de direction de ces bureaux.

Les quelques anomalies constatées concernaient, par exemple, l'interférence des représentants des candidats ou des observateurs citoyens dans le travail des agents électoraux et le non-respect des règles sanitaires liées à la COVID-19.

Les représentants des partis politiques en compétition, les observateurs nationaux, dont notamment ceux de Promo-Lex, et du BIDDH, étaient présents tout au long des opérations de vote.

A la clôture, les agents électoraux ont suivi scrupuleusement les procédures légales. Le dépouillement a commencé à l'heure dans l'ensemble des bureaux où étaient positionnées des caméras vidéo pour

² « Recensământul Populației și al Locuințelor 2014 » [archive], sur recensamant.statistica.md (consulté le 6 août 2018)

enregistrer ces opérations. Les observateurs nationaux et internationaux y avaient accès et pouvaient observer l'ensemble des opérations post-électorales, y compris l'établissement des procès-verbaux. Aucune plainte formelle n'a été enregistrée à cet égard.

- **L'observation des élections**

La Commission électorale centrale a accrédité 1800 observateurs citoyens et 642 observateurs internationaux. La présence sur le terrain d'un si grand nombre d'observateurs a contribué à renforcer la transparence du processus électoral.

Il est à noter, par ailleurs, que la mission d'observation de l'ONG Promo-Lex, la plus importante des organisations de la société civile en Moldavie, a mobilisé plusieurs observateurs dans les différents centres disséminés sur l'ensemble du territoire national, y compris ceux établis pour les électeurs de la Région transnistrienne de la République de Moldavie. En outre, 80 observateurs de cette même organisation ont observé les opérations électorales dans les bureaux ouverts à l'étranger.

Après les élections

- **La proclamation des résultats électoraux**

Selon les résultats annoncés par la CEC, confirmés par la Cour constitutionnelle, le *Parti Action et solidarité* (PAS) a recueilli 52,80 % des voix et remporté 63 sièges. Sur la base de ce score, ce parti présidentiel a obtenu la majorité des sièges au Parlement, qui en compte 101 ; l'alliance *Bloc électoral des communistes et des socialistes* (BECS) 27,17 % des voix, soit 32 sièges, et le *Parti Șor* a obtenu 5,74 % des voix, soit 06 sièges. Le taux de participation était de 48,51 %³.

- **Le contentieux électoral**

Les plaintes déposées auprès de la Commission électorale centrale étaient, pour la plupart, relatives aux discours de haine ainsi qu'aux allégations d'abus d'une position publique, y compris celles visant la Présidente de la République, les maires ou certains conseillers municipaux. Quelques-unes étaient formulées en contestation des décisions du Conseil électoral de district (CED). Parmi les principales décisions rendues, il y a celle de la Cour d'appel du 8 juillet 2021, indiquant que le nombre de bureaux de vote pour les électeurs de la Région transnistrienne de la République de Moldavie ne devait pas dépasser 12. Cette décision a créé des malentendus et une incertitude qui auraient pu nuire à l'intégrité du processus électoral. Au regard de son caractère sensible et des tensions liées à ce jugement rendu à la veille des élections, certains acteurs du processus électoral ont pointé du doigt la partialité de la Cour d'appel dont la décision a été annulée par la Cour suprême de justice le 10 juillet 2021 et, de manière générale, celle de l'indépendance de la justice en République de Moldavie.

- **Les médias en période électorale**

Selon certains interlocuteurs de la MEF, les débats ont été marqués par le non-respect par certains candidats des règles établies, le comportement inapproprié des modérateurs et le manque d'accès à des informations objectives et diverses. Cela aurait affecté la capacité des électeurs à faire un choix éclairé. La Mission a également été informée des dysfonctionnements du Conseil de l'Audiovisuel (CA), chargé de contrôler la mise en œuvre des dispositions relatives aux campagnes électorales dans les médias. Cet organe n'aurait pas fonctionné efficacement et aurait été incapable d'appliquer des sanctions rapides aux diffuseurs, qui ont violé les dispositions du cadre juridique.

Bien que l'obligation de couverture médiatique impartiale concerne toute la période électorale, le Conseil n'a commencé à assurer la surveillance qu'à la fin du processus d'enregistrement des candidatures, soit le 11 juin 2021 et a présenté son premier et unique rapport de contrôle hebdomadaire, le 30 juin 2021.

³ recef.org

A quelques exceptions, les médias ont joué, avec plus ou moins d'impartialité, le rôle qui leur est normalement assigné en période électorale. Les nombreux débats diffusés à l'échelle nationale ont permis aux partis politiques de communiquer leurs programmes et d'informer les électeurs sur les enjeux des élections. Cependant, les campagnes électorales ont donc mis en exergue le déficit de monitoring des médias dont l'indépendance a été souvent remise en cause au cours des dernières années⁴. La délégation a été informée du rejet par le Conseil des notifications déposées par des organisations de la société civile (OSC) et des particuliers concernant la couverture médiatique partielle des campagnes électorales par des radiodiffuseurs.

Au-delà de ces difficultés, la Mission a estimé que les élections législatives anticipées du 11 juillet 2021 se sont déroulées de manière libre, fiable et transparente, et conformément au cadre juridique en vigueur. Cependant, considérant les défis que la Moldavie doit encore relever en matière d'organisation des élections, elle a formulé des recommandations à l'adresse des autorités électorales de ce pays et de la Francophonie.

⁴ Cf. rapport de Reporters sans Frontières de 2018 qui classe la Moldavie à la 81ème place au classement mondial de la liberté de la presse.

RECOMMANDATIONS

Aux autorités moldaves

- A l'Assemblée nationale

Les modifications incessantes de la loi électorale observées au cours des dix dernières années ont révélé une grande fragilité du cadre juridique des élections en Moldavie. A cet égard, il est souhaitable que les autorités nationales, et particulièrement l'Assemblée nationale, procède, après les élections, à une évaluation approfondie de l'ensemble des textes applicables aux élections et initie une réforme du code électoral. Ce processus de réforme pourrait impliquer l'ensemble des acteurs politiques et de la société civile, ceci dans le but d'harmoniser, consolider et stabiliser le droit électoral national. Par ailleurs, la nouvelle législature devra s'assurer que la loi électorale révisée contienne des dispositions adéquates relatives au financement des partis politiques et à la gestion des plaintes et des recours. Pour mieux assurer le contrôle des dépenses et financements électoraux, les autorités moldaves pourraient envisager la mise en place d'une juridiction dédiée (Cour des Comptes), en s'inspirant des expériences d'autres Etats membres.

- Au Gouvernement

La Mission recommande de veiller à l'indépendance et à la crédibilité des institutions électorales de manière à leur permettre de jouer pleinement leur rôle. Il s'agit de s'orienter vers l'autonomie budgétaire de la CEC, de renforcer les capacités matérielles du Conseil de l'Audiovisuel, et d'assurer l'indépendance de la Cour constitutionnelle dont le rôle a été vivement critiqué pendant la crise institutionnelle et politique de 2019. S'agissant spécialement du Conseil de l'audiovisuel, il est nécessaire de renforcer ses capacités afin de remédier au manque important d'équipements et de ressources humaines adéquats et de mieux assurer le suivi et le contrôle des médias en conformité avec le Code électoral.

Elle l'invite également à poursuivre ses efforts pour rétablir la confiance dans le système judiciaire en mettant en œuvre les réformes adoptées en août 2019. Il s'agit de veiller à ce que les modifications des lois proposées renforcent l'indépendance et l'impartialité du système judiciaire et du ministère public.

- Aux institutions impliquées dans le processus électoral et particulièrement la Commission électorale centrale

La République de Moldavie est membre de la plupart des réseaux institutionnels de la Francophonie. La Commission électorale centrale de Moldavie a été très active au sein du Réseau des compétences électorales francophones (RECEF) dont un des vice-présidents était membre du Bureau.

La mission recommande à la CEC de reprendre sa participation et sa place dans les activités du RECEF afin d'y partager son expérience de bonnes pratiques, mais également de bénéficier de celles des autres membres du Réseau.

A l'Organisation internationale de la Francophonie

- Maintenir et intensifier sa coopération avec la Commission électorale centrale, le Conseil de l'Audiovisuel et les organisations de la société civile.

L'OIF est appelée à poursuivre son accompagnement des institutions et des organisations de la société civile moldaves jouant un rôle dans le processus de consolidation de la démocratie dans ce pays. Il s'agit, par exemple, de mettre à la disposition des autorités nationales des expertises en matière constitutionnelle et électorale. Il est également souhaitable d'impliquer davantage les institutions responsables des

processus de démocratisation en Moldavie dans des activités d'échanges d'expérience et de bonnes pratiques entre Etats membres en s'appuyant sur les Réseaux institutionnels de la Francophonie.

A court terme, l'OIF pourrait soutenir les initiatives de l'Association Promo-Lex, organisation de la société civile dont la contribution à la bonne gestion des élections est reconnue, dans la mise en place de sa plateforme d'experts et d'acteurs devant travailler à la réforme du code électoral. Il est, par ailleurs, nécessaire, que l'OIF développe davantage de partenariats, notamment avec d'autres organisations internationales, mieux implantées dans la sous-région et apportant également un appui à la consolidation du processus démocratique en République de Moldavie.

- Appuyer la formation des professionnels et la régulation des médias

La Mission électorale de la Francophonie invite l'OIF à poursuivre et approfondir ses échanges avec le Conseil de l'Audiovisuel dans la perspective d'une contribution à la formation des professionnels des médias et à la mise en place d'un dispositif approprié de monitoring de ceux-ci.

- En dehors des élections

L'OIF pourrait continuer et intensifier son soutien aux programmes de renforcement de l'enseignement et la pratique du français en Moldavie.

L'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) est une institution fondée sur le partage d'une langue, le français, et de valeurs communes. Elle rassemble 88 États et gouvernements.

Le rapport sur la langue française dans le monde, publié en 2018, établit à 300 millions le nombre de locuteurs de français. Présente sur les cinq continents, l'OIF mène des actions politiques et de coopération dans les domaines prioritaires suivants : la langue française et la diversité culturelle et linguistique ; la paix, la démocratie et les droits de l'Homme ; l'éducation et la formation ; le développement durable et la solidarité. Dans l'ensemble de ses actions, l'OIF accorde une attention particulière aux jeunes et aux femmes, ainsi qu'à l'accès aux technologies de l'information et de la communication.

La Secrétaire générale conduit l'action politique de la Francophonie, dont elle est la porte-parole et la représentante officielle au niveau international. Louise Mushikiwabo a été élue à ce poste lors du XVII^e Sommet de la Francophonie, en octobre 2018, à Erevan (Arménie). Mme Mushikiwabo a pris ses fonctions en janvier 2019.

54 ÉTATS ET GOUVERNEMENTS MEMBRES

Albanie • Principauté d'Andorre • Arménie • Belgique • Bénin • Bulgarie • Burkina Faso • Burundi • Cabo Verde • Cambodge • Cameroun • Canada • Canada-Nouveau-Brunswick • Canada-Québec • Centrafrique • Comores • Congo • République Démocratique du Congo • Côte d'Ivoire • Djibouti • Dominique • Égypte • France • Gabon • Grèce • Guinée • Guinée-Bissau • Guinée équatoriale • Haïti • Laos • Liban • Luxembourg • Macédoine du Nord • Madagascar • Mali • Maroc • Maurice • Mauritanie • Moldavie • Monaco • Niger • Roumanie • Rwanda • Sainte-Lucie • Sao Tomé-et-Principe • Sénégal • Seychelles • Suisse • Tchad • Togo • Tunisie • Vanuatu • Vietnam • Fédération Wallonie-Bruxelles

7 MEMBRES ASSOCIÉS

Chypre • Émirats arabes unis • France–Nouvelle-Calédonie • Ghana • Kosovo • Qatar • Serbie

27 OBSERVATEURS

Argentine • Autriche • Bosnie-Herzégovine • Canada/Ontario • Corée du Sud • Costa Rica • Croatie • Dominicaine (République) • Estonie • Gambie • Géorgie • Hongrie • Irlande • Lettonie • Lituanie • Louisiane • Malte • Mexique • Monténégro • Mozambique • Pologne • Slovaquie • Slovénie • tchèque (République) • Thaïlande • Ukraine • Uruguay

ORGANISATION INTERNATIONALE DE LA FRANCOPHONIE

19-21, avenue Bosquet, 75007 Paris – France
Tél. : +33 (0)1 44 37 33 00

