



Strasbourg, le 10 mars 2026

CDL-AD(2026)006

Or. Engl.

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
DU CONSEIL DE L'EUROPE
(COMMISSION DE VENISE)

RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA

MÉMOIRE AMICUS CURIAE

SUR

**LE STATUT DES PARTIS SUCCESEURS
DE PARTIS POLITIQUES DÉCLARÉS INCONSTITUTIONNELS
ET LES MESURES LES CONCERNANT**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 146^{ème} session plénière
(Venise, les 6-7 mars 2026)**

Sur la base des commentaires de

**Mme Marta CARTABIA (membre, Italie)
M. Srdjan DARMANOVIĆ (membre, Monténégro)
M. Kaarlo TUORI (président honoraire de la Commission de Venise)**

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte.....	3
A.	Contexte politique.....	3
B.	Portée et structure du mémoire <i>amicus curiae</i>	4
C.	Cadre juridique national.....	5
III.	Analyse	5
A.	Questions 1 et 2 (sur la dissolution d'un parti politique et la limitation de ses activités à titre de mesure préventive).....	5
1.	La dissolution d'un parti politique qui a succédé à un parti politique déclaré inconstitutionnel	7
2.	La limitation de l'activité d'un parti politique à titre de mesure préventive.....	13
B.	Question 3 (sur les garanties procédurales)	15
IV.	Conclusion	17

I. Introduction

1. Par lettre du 12 septembre 2025, Mme Domnica Manole, présidente de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova, a demandé à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe de lui fournir un avis *consultatif*. Cette demande porte sur certaines dispositions de la loi n° 294 du 21 décembre 2007 sur les partis politiques (ci-après dénommée « la loi sur les partis politiques »), modifiée en dernier lieu en 2025, concernant les partis politiques succédant à des partis politiques déclarés inconstitutionnels, ainsi que la dissolution de ces partis et la limitation de leur activité à titre de mesure préventive ([CDL-REF\(2025\)047](#)).

2. Mme Cartabia, M. Darmanović et M. Tuori ont agi en tant que rapporteurs pour ce mémoire *amicus curiae*.

3. Ce mémoire *amicus curiae* a été préparé sur la base de la traduction anglaise de la loi. Les traductions peuvent ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

4. Parallèlement à l'*amicus curiae*, la Commission a également reçu du Président du Parlement de la République de Moldova une demande d'avis sur la Loi 100/2025, qui concernait des questions connexes. Les 9 et 10 décembre respectivement, le Président de la Cour constitutionnelle et le Vice-Président du Parlement ont demandé à la Commission de discuter et d'adopter simultanément l'avis et l'*amicus curiae*. La Commission de Venise a accédé à ces demandes et a donc décidé de reporter l'adoption de l'*amicus curiae* au cours de la session plénière de mars 2026.

5. Ce mémoire *amicus curiae* a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs. *Il a été approuvé par le Conseil pour les élections démocratiques lors de sa 86^e réunion (Venise, 5 mars 2026) et examiné le même jour lors de la réunion conjointe des sous-Commissions sur les institutions démocratiques et les droits fondamentaux. Il a été adopté par la Commission de Venise à sa 146^e session plénière (Venise, les 6-7 mars 2026).*

II. Contexte

A. Contexte politique

6. La République de Moldova a tenu ses dernières élections locales le 5 novembre 2023, ses élections présidentielles les 20 octobre et 3 novembre 2024 (le premier tour ayant coïncidé avec un référendum constitutionnel) et ses élections législatives le 28 septembre 2025. Les élections locales de 2023 ont été marquées par de nombreux rapports crédibles faisant état de corruption électorale, de financement illégal de la campagne et des partis et d'ingérence de groupes étrangers et/ou criminels dans le but de fausser la volonté des électeurs¹. La campagne pour le référendum constitutionnel et les élections présidentielles a été marquée par une ingérence étrangère et une désinformation d'une ampleur sans précédent, principalement de la part de la Fédération de Russie². Les élections législatives ont également été marquées par un réseau

¹ The Congrès des pouvoirs locaux et régionaux of Local and Regional Authorities, Recommandation 509 (2024)1 Élections locales en République de Moldova (5 novembre 2023), para. 5a.

² Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), [Observation de l'élection présidentielle \(20 octobre et 3 novembre 2024\) et du référendum constitutionnel \(20 octobre 2024\) en République de Moldova](#), Doc. 16074, 22 novembre 2024, paragraphes 47, 49, 58 et 89. Voir également la [déclaration des conclusions préliminaires](#) publiée conjointement par le Parlement européen, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE/BIDDH), l'Assemblée parlementaire de l'OSCE (APOSCE) et l'APCE.

complexe et bien coordonné d'attaques hybrides, impliquant notamment des financements illicites, des cyberattaques et des campagnes de désinformation³.

7. Les efforts globaux déployés par la République de Moldova pour lutter contre la corruption électorale à la suite des élections présidentielles et du référendum républicain de 2024 ont abouti à l'adoption de la loi n° 100/2025 le 13 juin 2025. Cette loi modifie plusieurs actes juridiques afin de renforcer le cadre de lutte contre les malversations électorales.

8. La loi n° 100/2025 introduit des modifications à la loi sur les partis politiques, qui concernent *notamment* l'interdiction des partis politiques succédant à un parti politique déclaré inconstitutionnel et les procédures de dissolution de ceux-ci, l'introduction de nouvelles procédures visant à limiter l'activité d'un parti politique, ainsi que la limitation de l'activité d'un parti politique à titre de mesure préventive pendant une procédure judiciaire.

9. Le 2 septembre, les partis politiques *Renastere*, *Chance*, *Alternative*, *Force de salut de Moldova* et *Parti de la victoire* ont contesté la constitutionnalité de certaines dispositions légales de la loi n° 100/2025 modifiant la loi sur les partis politiques relative à la définition des partis successeurs des partis politiques déclarés inconstitutionnels et à l'application de mesures temporaires limitant leur activité.

10. Dans le cadre de l'examen d'une exception d'inconstitutionnalité soulevée par le parti politique *Force alternative et Salut de Moldova*, le président de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova a demandé, le 12 septembre 2025, un avis *consultatif* à la Commission de Venise sur les modifications apportées à la loi sur les partis politiques, en ce qui concerne les trois questions suivantes :

- Les critères énoncés à l'article 3, paragraphes (1) à (1³) de la loi pour déterminer le statut d'un parti politique successeur sont-ils des critères objectifs du point de vue du droit d'être élu et de la liberté des personnes de s'associer dans des partis politiques ?
- La limitation de l'activité du parti politique, à titre de mesure préventive, et la dissolution du parti au motif qu'il représente le successeur d'un parti politique déclaré inconstitutionnel, sont-elles des mesures justifiées du point de vue du droit d'être élu et de la liberté d'association des personnes au sein de partis politiques ?
- Les normes contestées contiennent-elles des garanties procédurales suffisantes pour prévenir l'arbitraire ?

B. Portée et structure du mémoire *amicus curiae*

11. Le présent mémoire *amicus curiae* répondra aux questions soulevées par le président de la Cour constitutionnelle sur la base des normes européennes et internationales établies. L'objectif est de fournir à la Cour constitutionnelle des éléments d'information sur les normes applicables afin de faciliter son propre examen au regard de la Constitution de la République de Moldova. Il ne s'agit donc pas de prendre position sur la contestation de la constitutionnalité des dispositions susmentionnées par le parti politique concerné, ni sur les affaires connexes, ni de décider si ce parti doit être considéré comme le successeur d'un parti politique déclaré inconstitutionnel, ni si ses activités doivent être limitées à titre de mesure de précaution. Le mémoire *amicus curiae* ne fournira pas non plus un examen exhaustif des modifications introduites par la loi n° 100/2025. La Commission de Venise a été invitée à rendre un avis sur cette loi ([CDL-AD\(2026\)007](#)).

³ APCE, [Observation des élections législatives en République de Moldova \(28 septembre 2025\)](#), Doc. 16296, 20 novembre 2025, paragraphe 81 et suivants. Voir également la [déclaration des conclusions préliminaires](#) publiée conjointement par le Parlement européen, l'OSCE/BIDDH, l'APCE et l'APCE.

12. Les deux premières questions concernent les restrictions des droits consacrés à l'article 11 et à l'article 3 du protocole n° 1 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (Convention Européenne des Droits de l'Homme, CEDH ou la Convention) ainsi qu'aux articles 22 et 25(b) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP), la question 1 se référant plus spécifiquement à l'exigence selon laquelle les restrictions à ces droits doivent être définies par la loi, elles seront examinées ensemble. La question 3 fera l'objet d'une réponse séparée.

C. Cadre juridique national

13. Les motifs permettant de déclarer un parti politique inconstitutionnel sont énoncés à l'article 41, paragraphe 4, de la Constitution de la République de Moldova, qui dispose que « les partis et autres organisations sociopolitiques dont les objectifs ou les activités consistent à lutter contre le pluralisme politique, les principes de l'État de droit, la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale de la République de Moldova sont déclarés inconstitutionnels ». Conformément à l'article 135, paragraphe 1, point h), la Cour constitutionnelle statue sur les questions relatives à la constitutionnalité d'un parti.

14. Conformément à l'article 4 de la Constitution, les dispositions relatives aux droits humains contenues dans la Constitution doivent être interprétées et appliquées conformément aux conventions internationales auxquelles la République de Moldova est partie, telles que la CEDH et le PIDCP.

15. Comme indiqué ci-dessus, la loi sur les partis politiques stipule que « les partis politiques qui, par leurs statuts, leur programme et/ou leurs activités, militent contre la souveraineté, l'intégrité territoriale du pays, les valeurs démocratiques et l'État de droit de la République de Moldova, utilisent, pour atteindre leurs objectifs, des moyens illégaux ou violents incompatibles avec les principes fondamentaux de la démocratie, sont interdits » (article 3, paragraphe 1).

16. L'article 102(2) du Code électoral de 2023, modifié en dernier lieu en 2025, établit la liste des circonstances pouvant entraîner la radiation des candidats aux élections (lettre e) et la dissolution des partis politiques (lettre f). L'article 102(5) prévoit quant à lui les circonstances dans lesquelles la radiation des candidats aux élections s'applique. Conformément à la lettre f) de cet article, la Commission électorale centrale ou, le cas échéant, le Conseil électoral de district, peut, *d'office* ou sur demande, demander la dissolution de partis politiques conformément à la loi n° 294/2007 sur les partis politiques.

III. Analyse

A. Questions 1 et 2 (sur la dissolution d'un parti politique et la limitation de ses activités à titre de mesure préventive)

17. La question 1 demande si les critères énoncés à l'article 3, paragraphes (1) à (1³) de la loi pour déterminer le statut d'un parti politique successeur sont des critères objectifs du point de vue du droit d'être élu et de la liberté des personnes de s'associer dans des partis politiques. La question 2 demande quant à elle si la limitation de l'activité du parti politique, à titre de mesure préventive, et la dissolution du parti au motif qu'il représente le successeur d'un parti politique déclaré inconstitutionnel constituent des mesures justifiées restreignant le droit d'être élu et la liberté des personnes de s'associer au sein de partis politiques.

18. La première question porte donc sur le caractère « objectif » de ces critères. Cette question implique que l'interdiction des partis successeurs doit être évaluée, tout d'abord, à la lumière de l'article 11 de la CEDH et de l'article 22 du PIDCP sur la liberté d'association, ainsi que de l'article 3 du protocole n° 1 à la CEDH et de l'article 25(b) PIDCP sur le droit à des élections libres

(ce dernier article est particulièrement pertinent pour les élections locales et présidentielles qui ne sont pas couvertes par l'article 3 du protocole n° 1). Les restrictions aux activités des partis politiques doivent *notamment* être prescrites par la loi.

19. L'expression « prescrites par la loi » exige tout d'abord que la mesure contestée ait un fondement dans le droit interne. Elle renvoie également à la qualité de la loi en question, qui doit être accessible aux personnes concernées et prévisible quant à ses effets. Ces exigences découlent de la sécurité juridique, elle-même un caractère essentiel de l'État de droit⁴. Pour que le droit interne réponde à ces exigences, il doit offrir une protection juridique contre les ingérences arbitraires des autorités publiques dans les droits garantis par la Convention et le PIDCP. La loi doit indiquer avec suffisamment de clarté la portée de ce pouvoir discrétionnaire et les modalités de son exercice⁵. La première question sera examinée dans cette perspective. La question 1 est donc étroitement liée à la question 2, car elle porte sur l'un des éléments nécessaires à une restriction justifiée. Pour ces raisons, ces deux questions seront traitées ensemble, et la question 1 sera évaluée dans le cadre d'un examen plus large visant à déterminer si la dissolution d'un parti politique et la limitation de son activité à titre de mesure de précaution au motif qu'il s'agit du successeur d'un parti politique déclaré inconstitutionnel constituent des mesures justifiées du point de vue du droit d'être élu et de la liberté des personnes de s'associer au sein de partis politiques.

20. La limitation de l'activité des partis politiques et leur suspension en vertu de la législation moldave sont régies par les articles 21 et 22 de la loi sur les partis politiques. En vertu de l'article 21, paragraphe 1, l'activité d'un parti politique peut être limitée si ses actions portent gravement atteinte au pluralisme politique ou aux principes démocratiques fondamentaux. D'autres motifs de limitation de l'activité d'un parti sont désormais détaillés dans un nouveau paragraphe (1¹), à savoir : le fait que le parti n'ait pas soumis le rapport sur la gestion financière ou n'ait pas présenté les informations nécessaires à la supervision et au contrôle du financement du parti politique, ou qu'il n'ait pas présenté les données du registre des membres du parti, dans les délais et sous la forme fixés par la Commission électorale centrale ou l'Agence des services publics. Les conséquences de la limitation des activités d'un parti politique sont décrites à l'article 21(5). *Entre autres*, les partis politiques dont les activités ont été limitées ne sont pas autorisés à participer aux élections et aux référendums. Ces mesures doivent donc être examinées au regard de l'article 11(2) de la CEDH et de l'article 22 du PIDCP, en ce qui concerne la dissolution d'un parti politique, ainsi que de l'article 3 du protocole n° 1 à la CEDH et de l'article 25(b) du PIDCP, en ce qui concerne la limitation de leur activité à titre de mesure préventive.

21. En vertu de l'article 22(2), le ministère de la Justice peut demander la dissolution d'un parti politique dans les cas où celui-ci fonctionne sur la base de ses statuts et de son programme avec des modifications et des ajouts qui n'ont pas été enregistrés de la manière prévue par la loi, lorsque l'activité du parti est menée par des moyens illégaux ou en commettant des actes de violence, et lorsqu'un parti politique est le successeur d'un parti politique déclaré inconstitutionnel. La dissolution peut également être demandée lorsqu'un parti dont l'activité a été limitée en vertu de l'article 21 commet des actes similaires à ceux pour lesquels son activité a été limitée, si ce comportement a lieu dans l'année suivant la décision de limiter son activité (articles 21(7) et 22(2)(b)).

⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), La mise à jour de la liste des critères de l'État de droit, Critère B.

⁵ CourEDH, N.F. c. Italie, n° 37119/97, 12 décembre 2001, paragraphes 26 et 29, et CourEDH, Maestri c. Italie [GC], n° 39748/98, 17 février 2004, paragraphe 30.

1. La dissolution d'un parti politique qui a succédé à un parti politique déclaré inconstitutionnel et sa compatibilité avec l'article 11 de la CEDH (et l'article 22 du PIDCP)

22. La dissolution ou la suspension de partis politiques est l'une des restrictions les plus sévères dans une société démocratique. La limitation des activités des partis politiques et la dissolution des partis politiques ont un effet restrictif sur les droits protégés par l'article 11 de la CEDH et l'article 22 du PIDCP. Si les limitations ne sont pas interdites, elles doivent toutefois respecter les conditions énoncées à l'article 11, paragraphe 2, de la Convention et à l'article 22, paragraphe 2, du PIDCP : être prescrites par la loi, poursuivre un ou plusieurs objectifs légitimes et être nécessaires dans une société démocratique⁶.

23. Comme indiqué ci-dessus, l'exigence selon laquelle les restrictions à l'article 11 de la CEDH et à l'article 22 du PIDCP doivent être prescrites par la loi concerne également la qualité de cette loi. La Commission de Venise considère que les critères sont objectifs s'ils permettent d'évaluer le statut de successeur d'une partie sur des bases juridiques, d'établir des limites adéquates au pouvoir discrétionnaire de l'autorité compétente et ne laissent aucune place à une décision de nature politique. Des critères objectifs sont donc essentiels pour respecter le principe de sécurité juridique. À cet égard, la prévisibilité signifie non seulement que la loi doit être proclamée avant sa mise en œuvre, comme c'est le cas en l'espèce, mais aussi qu'elle doit être formulée avec suffisamment de précision et de clarté pour permettre aux sujets de droit de régler leur conduite en conformité avec elle⁷. Toute restriction des droits fondamentaux des associations telles que les partis politiques « doit être claire, facile à comprendre et uniformément applicable afin de garantir que tous les membres individuels et tous les partis politiques soient en mesure de la comprendre et d'anticiper les conséquences en cas de violation de ces règles »⁸.

24. L'article 3(1²) de la loi sur les partis politiques fournit une liste de circonstances qui « doivent être prises en compte » pour déterminer le statut d'un parti politique successeur d'un parti politique déclaré inconstitutionnel. La liste énumère sept circonstances, parmi lesquelles la continuité des personnes, d'autres faits et circonstances (tels que l'idéologie, les statuts, les structures, les activités, les moyens financiers, matériels, logistiques ou médiatiques). La liste se termine par une clause ouverte permettant de prendre en compte « toute autre circonstance pertinente [...] permettant au tribunal d'établir la continuité ou la succession du parti politique déclaré inconstitutionnel » et exige que ces aspects soient comparés aux éléments qui ont motivé la déclaration d'inconstitutionnalité du parti précédent (art. 3(1)⁽²⁾(7)).

25. En outre, l'article 3(1³) prescrit également des délais. À cet égard, les dispositions précédentes ne s'appliquent que pendant cinq et quatre ans à compter de la date de la décision de la Cour constitutionnelle déclarant le parti politique inconstitutionnel lorsqu'elles sont fondées, respectivement, sur le rôle ou la participation active de la direction du parti politique dans les actions ou les décisions qui ont conduit à la déclaration d'inconstitutionnalité du parti politique concerné ou sur l'absence de dissociation publique de ces décisions ou actes respectifs. Pour les autres circonstances (c'est-à-dire les liens personnels étroits et la collaboration répétée avec le parti politique déclaré inconstitutionnel, la promotion de son idéologie, de ses statuts, de ses

⁶ La Commission de Venise et le BIDDH ont longuement développé les restrictions à l'article 11 de la CEDH, et plus particulièrement les normes internationales relatives à la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti et aux actions pouvant conduire à la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique. Voir notamment Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)051](#), Mémoire *amicus curiae* sur la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique.

⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste des critères de l'État de droit, paragraphe 58. Voir également CourEDH, *The Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 1), n° 6538/74, 26 avril 1979, paragraphe 49.

⁸ CourEDH, *Cumhuriyet Halk Partisi c. Turquie*, n° 19920/13, 26 avril 2016, paragraphe 106. Selon la Cour, « il est impossible d'atteindre une précision absolue dans la formulation des lois » (voir, par exemple, CourEDH, *Ezelin c. France*, 26 avril 1991, série A n° 202, par. 45). Voir également Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#) Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques. Deuxième édition, paragraphe 48.

structures, l'image d'une activité commune, etc.), le délai est fixé à trois ans à compter de la commission de l'acte ou de la survenance des circonstances respectives.

26. La Commission de Venise estime que ces critères sont objectifs. Cela répond à la question 1. Toutefois, la question de savoir si ces critères sont compatibles avec le droit d'être élu et avec la liberté des individus de s'associer dans des partis politiques, en particulier du point de vue de la prévisibilité, dépendra fortement de la manière dont ils seront appliqués dans la pratique. Si la loi est interprétée comme permettant de classer un parti comme « successeur » sur la base d'un seul critère, sans exiger de lien substantiel ou de continuité fonctionnelle, les critères peuvent devenir trop larges et sujets à une application arbitraire. Ces critères peuvent dissuader la formation de nouveaux partis ou l'acceptation d'anciens membres de partis dissous, ce qui nuit au pluralisme politique. Il existe également un risque qu'ils soient utilisés de manière arbitraire à l'encontre de partis légitimes. À l'inverse, si les critères sont trop stricts et mécaniques, ils risquent de ne pas atteindre l'objectif de la loi, ce qui pourrait permettre aux partis politiques déclarés inconstitutionnels de se rétablir et de fausser le véritable débat démocratique.

27. Dans sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH ou la Cour) a analysé si les autorités judiciaires nationales avaient évalué toutes les preuves de manière raisonnable pour conclure qu'il y avait continuité entre un parti dissous et un nouveau groupe électoral. Dans l'affaire *Etxeberria et autres c. Espagne*, la Cour a estimé que la législation espagnole établissait une liste de critères permettant de déterminer s'il existait une continuité présumée, à laquelle la Cour suprême espagnole avait également ajouté d'autres critères pouvant être pris en compte pour déterminer s'il y avait continuité, et a considéré que « les différents facteurs devaient être pondérés ensemble de manière à pouvoir déterminer, de manière raisonnable et non arbitraire, si le groupe électoral pouvait être considéré comme le successeur des partis déclarés illégaux »⁹. Dans l'affaire espagnole, certains membres du nouveau groupe électoral avaient également été candidats du parti politique dissous et certains dirigeants avaient même déclaré aux médias que l'organisation déclarée illégale avait continué d'exister.

28. Ce précédent peut être interprété comme suggérant que la détermination de la continuité entre deux acteurs politiques nécessite une évaluation minutieuse de multiples circonstances factuelles et doit être effectuée au cas par cas. Pour cette évaluation contextuelle et factuelle, un certain nombre d'indicateurs concomitants doivent être pris en compte. Par conséquent, la Commission de Venise considère que les critères énoncés à l'article 3, paragraphes 1 à 3, de la loi sont des critères objectifs pour déterminer le statut d'un parti politique successeur, à condition que la liste des circonstances prévue par la législation moldave soit interprétée de manière holistique. D'une part, il ne suffit pas qu'une des circonstances énumérées se produise pour prouver la continuité. D'autre part, il n'est pas non plus nécessaire que toutes les circonstances soient réunies pour prouver la continuité. Selon le contexte, certains critères peuvent être remplis, d'autres non.

29. Une attention particulière doit également être accordée au dernier des critères énumérés à l'article 3, paragraphe 1, point (2)(7), qui prévoit une clause ouverte permettant de prendre en compte « toute autre circonstance pertinente », dans la mesure où celle-ci illustre la continuité avec le parti politique déclaré inconstitutionnel. Selon la Commission de Venise, la liste est ouverte car, dans certains cas, d'autres éléments imprévisibles peuvent être pertinents. Le législateur ne peut pas prévoir à l'avance toutes les circonstances pertinentes. Conformément à la jurisprudence de la CourEDH, et comme l'ont fait remarquer la Commission de Venise et le BIDDH, « afin de garantir que les restrictions ne soient pas appliquées de manière abusive et

⁹ CourEDH, *Etxeberria et autres c. Espagne*, nos 35579/03 et 3 autres, 30 juin 2009, paragraphe 22. La Cour a adopté une approche équivalente dans l'affaire CourEDH, *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, nos 25803/04 et 25817/04, 30 juin 2009, voir paragraphe 85 et suivants. Voir également CourEDH, *Refah Partisi (le Parti du bien-être) et autres c. Turquie* [GC], nos 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, 13 février 2003, paragraphe 117 et suivants.

que les voies de recours soient efficaces [...], la législation doit être rédigée avec soin afin de ne pas être ni trop détaillée ni trop vague »¹⁰. Cette clause ouverte peut donc également être considérée comme un « critère objectif », dans la mesure où le pouvoir discrétionnaire qui reste nécessairement entre les mains de l'autorité judiciaire habilitée à évaluer la « continuité » entre deux partis ou acteurs politiques est dûment justifié dans le raisonnement de la décision.

30. En résumé, en ce qui concerne l'exigence selon laquelle les restrictions doivent être prescrites par la loi, la Commission de Venise conclut que les critères énoncés à l'article 3, paragraphes 1 à 3, de la loi sur les partis politiques pour déterminer le statut d'un parti politique successeur sont *des critères objectifs*. En outre, ils sont également prévisibles quant à leurs effets et remplissent donc l'exigence de légalité tant qu'ils sont interprétés comme des éléments symptomatiques ou des indicateurs de continuité. D'autres éléments, même s'ils ne sont pas énumérés dans la loi, peuvent également être pris en compte. Toutefois, l'évaluation doit être holistique et contextuelle, et strictement liée à la situation spécifique.

31. Le deuxième aspect à évaluer est de savoir si la restriction poursuit un objectif légitime. Toute ingérence dans le droit à la liberté d'association doit poursuivre au moins l'un des objectifs légitimes énoncés au paragraphe 2 de l'article 11 : la sécurité nationale ou la sécurité publique, la prévention des troubles ou des infractions pénales, la protection de la santé ou de la morale, et la protection des droits et libertés d'autrui. Les exceptions à la liberté d'association doivent être interprétées de manière restrictive, de sorte que leur énumération soit strictement exhaustive et leur définition nécessairement restrictive¹¹.

32. Dans l'ensemble, toute restriction au droit d'association prévu à l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH et à l'article 22, paragraphe 2, du PIDCP doit être mise en balance avec le pluralisme démocratique. La légitimité démocratique exige que même les forces politiques impopulaires ou controversées disposent d'un certain espace. Toutefois, si l'article 10 garantit que même les idées divergeant de celles d'un système démocratique peuvent être exprimées dans le débat public à condition qu'elles ne donnent pas lieu à des discours haineux ou n'incitent pas à la violence, l'article 11 n'empêche pas les États de prendre des mesures pour garantir qu'une association ne poursuive pas des objectifs politiques contraires aux valeurs de la démocratie pluraliste et en violation des droits et libertés garantis par la Convention¹². Compte tenu du contexte d'ingérence étrangère présumée et de structures politiques illicites, la République de Moldova poursuit un objectif légitime au sens des articles 11(2) de la CEDH et 22(2) du PIDCP : empêcher la réapparition de partis déclarés inconstitutionnels, qui pourraient menacer les processus démocratiques, être éventuellement des vecteurs de financement illicite, d'ingérence étrangère ou d'achat de votes, contribuant ainsi à l'objectif légitime de protection de la sécurité nationale et des droits et libertés d'autrui.

33. Troisièmement, toute restriction à l'article 11(2) doit être nécessaire dans une société démocratique. La notion de nécessité comprend deux conditions : a) toute ingérence doit correspondre à un « besoin social impérieux », et b) l'ingérence doit être proportionnée à l'objectif légitime poursuivi.

34. Il appartient aux autorités nationales d'évaluer s'il existe un « besoin social impérieux » d'imposer des restrictions particulières. Toutefois, toute ingérence doit être proportionnée à l'objectif légitime poursuivi. Cela exige des autorités nationales qu'elles choisissent l'option la moins restrictive possible et qu'elles n'aient recours à des mesures plus sévères que lorsque des

¹⁰ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), *op. cit.*, paragraphe 48. Voir également Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2014\)046](#), Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, paragraphe 20 et suivants.

¹¹ CourEDH, *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, n° 26695/95, 10 juillet 1998, paragraphe 38, Recueil 1998-IV. L'article 22 du PIDCP fournit une liste similaire d'objectifs, à savoir : « la sécurité nationale ou la sûreté publique, l'ordre public, la protection de la santé ou de la moralité publiques ou la protection des droits et libertés d'autrui ».

¹² CourEDH, *Fondation Zehra et autres c. Turquie*, n° 51595/07, 10 juillet 2018, paragraphes 55-56.

mesures plus modérées ne permettent pas d'atteindre efficacement l'objectif visé. Le degré d'ingérence ne peut être considéré de manière abstraite et doit être évalué dans le contexte particulier de l'affaire. Des mesures temporaires peuvent être appropriées, car elles sont moins radicales que la dissolution d'une organisation et laissent le temps de mener des enquêtes ou des procédures judiciaires afin de déterminer des questions telles que le statut de successeur. Les mesures les plus sévères, y compris la dissolution d'un parti politique dans son ensemble, ne devraient être prises que dans les circonstances les plus graves¹³. En outre, la dissolution ne devrait être appliquée qu'en dernier recours. Afin de respecter le principe de proportionnalité en cas de dissolution, les autorités doivent démontrer qu'il n'existe aucun autre moyen d'atteindre les mêmes objectifs qui porterait moins gravement atteinte au droit à la liberté d'association¹⁴.

35. La législation moldave prévoit une procédure progressive visant à remédier aux irrégularités dans l'activité d'un parti, qui peut d'abord conduire à des restrictions temporaires de son activité : ce n'est que si, à la suite d'une demande du ministère de la Justice de prendre des mesures pour mettre fin aux actions ou inactions visées à l'article 21, paragraphes 1 et 11, et d'informer le ministère des mesures prises et de l'élimination des violations respectives, l'organe directeur d'un parti politique ne s'est pas conformé à cette demande dans un délai de 30 jours, que le ministère peut demander la suspension des activités du parti politique pour une durée maximale de six mois. Alors que les modifications récemment adoptées permettent désormais au ministère de la Justice de saisir directement la Cour sans avertissement préalable, cette possibilité est limitée aux cas où les actions ou inactions visées à l'article 21, paragraphes 1 et (1¹), menacent la souveraineté, la sécurité ou l'ordre public, accompagnées d'une liste de facteurs aggravants (paragraphe 3¹) a) à f)), à savoir :

- « a) les actions visant à compromettre les processus électoraux ;
- b) les campagnes de désinformation, l'incitation à la haine, la propagande en faveur d'une agression militaire, les messages à contenu extrémiste, à contenu terroriste ou qui constituent une menace pour la sécurité nationale ;
- c) les actes de corruption à grande échelle des électeurs ;
- d) le financement illégal ou la fourniture illégale de services ou de valeurs matérielles au parti politique ou à ses concurrents électoraux ;
- e) les actions visant à blanchir de l'argent ou à introduire dans le pays, de manière systématique et illégale, des moyens financiers destinés aux activités courantes ou électorales du parti politique ;
- f) les actions visant à planifier, coordonner et soutenir des actions violentes. »

36. Dans ce contexte, la Commission de Venise estime que les mesures prévues dans les dispositions examinées ne sont pas, en soi, contraires aux articles 10, 11 et 17 de la CEDH.

37. Cependant, et c'est là le problème qui se pose ici, l'article 22, paragraphe 2, point f), prévoit la dissolution d'un parti dit « successeur » comme *seule* mesure/sanction à l'encontre de ces partis. La dissolution peut donc intervenir si le tribunal constate qu'un parti poursuit ou reprend les activités d'un parti déclaré inconstitutionnel. En ce qui concerne les partis successeurs, la question est donc, premièrement, de savoir si la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti *ipso iure* s'étend à un parti qui peut être considéré comme son successeur et, deuxièmement, si, dans ces cas, la dissolution est la seule mesure/sanction adéquate.

38. Les restrictions à la liberté d'association, en particulier lorsqu'elles aboutissent à la dissolution d'une organisation, doivent respecter les exigences susmentionnées (paragraphe 21 et

¹³ CourEDH, *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, nos 25803/04 et 25817/04, 30 juin 2009 ; CourEDH, *Linkov c. République tchèque*, n° 10504/03, 7 décembre 2006.

¹⁴ CourEDH, *Adana TAYAD c. Turquie*, n° 59835/10, 21 juillet 2020, paragraphe 36 ; CourEDH, *Association Rhino et autres c. Suisse*, n° 48848/07, 11 octobre 2011, paragraphe 65 ; CourEDH, *Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie*, nos 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 et 56581/12, 8 avril 2014, paragraphe 96 ; CourEDH, *Internationale Humanitaire Hilfsorganisation e. V. c. Allemagne*, n° 11214/19, 10 octobre 2023, paragraphes 95 à 97.

suivants), y compris le principe de proportionnalité. La simple « continuité » avec un parti précédemment inconstitutionnel n'est pas suffisante, sauf si le caractère inconstitutionnel du parti précédent concernait un comportement antidémocratique fondamental et s'il est démontré que le nouveau parti poursuit ce programme ou ces méthodes antidémocratiques. Étant donné que les partis politiques peuvent être déclarés inconstitutionnels pour différentes raisons, on ne peut présumer qu'une telle déclaration concerne toujours ce type de comportement. Même lorsque le droit interne prévoit plusieurs motifs de dissolution, ces motifs doivent, à la lumière du critère de proportionnalité prévu à l'article 11 de la CEDH, se rapporter en fin de compte à un comportement antidémocratique fondamental ; sinon, la dissolution constituerait une ingérence disproportionnée.

39. Dans l'affaire précitée *Etxeberria et autres c. Espagne*, la Cour a estimé que « la dissolution des partis politiques [Batasuna et Herri Batasuna] aurait été inutile s'ils avaient pu poursuivre leurs activités *de facto* par l'intermédiaire des groupements électoraux en cause »¹⁵. En conséquence, elle a estimé que la restriction contestée, en l'occurrence celle prévue à l'article 3 du protocole n° 1 compte tenu de la nature des groupements électoraux, poursuivait des objectifs compatibles avec le principe de la primauté du droit et les objectifs généraux de la Convention, à savoir en particulier la protection de l'ordre démocratique. En outre, en analysant si la dissolution des deux partis avait enfreint l'article 11 de la CEDH, elle a souscrit à la prémisse de la Cour suprême espagnole selon laquelle les deux partis constituaient « une seule et même entité »¹⁶. Par conséquent, la dissolution d'un parti politique dans de telles circonstances relèverait du champ d'application des ingérences justifiées au titre de l'article 11.

40. De même, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que les États parties à la Convention sont en droit de prendre des mesures préventives pour protéger la démocratie à l'égard des partis politiques et des entités non partisans¹⁷. On ne peut leur demander d'attendre qu'un parti politique ait pris le pouvoir et commencé à prendre des mesures concrètes pour mettre en œuvre une politique incompatible avec les normes de la Convention. Lorsque le danger que représente cette politique est suffisamment établi et imminent, un État peut raisonnablement empêcher la mise en œuvre d'une telle politique avant qu'une tentative ne soit faite pour la mettre en œuvre par des mesures concrètes susceptibles de porter atteinte à la paix civile et au régime démocratique du pays. L'examen global visant à déterminer si l'interdiction ou la dissolution d'un parti politique pour menace au pluralisme et aux valeurs démocratiques est justifiée « doit se concentrer sur les points suivants : (i) s'il existait des preuves plausibles que le risque pour la démocratie, à supposer qu'il ait été prouvé, était suffisamment imminent ; (ii) si les actes et les discours des dirigeants et des membres du parti politique concerné étaient imputables à l'ensemble du parti ; et (iii) si les actes et les discours imputables au parti politique formaient un tout qui donnait une image claire d'un modèle de société conçu et prôné par le parti, incompatible avec le concept de « société démocratique »¹⁸.

41. La Commission de Venise note également que les restrictions imposées aux partis politiques dans les circonstances examinées peuvent être étroitement liées à l'interdiction d'utiliser la Convention pour limiter ou détruire de manière excessive les droits qu'elle garantit, telle qu'énoncée à son article 17. En effet, l'article 3, paragraphe¹, point¹, de la loi moldave sur les partis politiques stipule que « le fait de poursuivre ou de reprendre, en tant que parti politique successeur, l'activité d'un parti politique déclaré inconstitutionnel » est considéré comme un « *exercice frauduleux du droit d'association politique* » [italique ajouté]. Le libellé de la disposition

¹⁵ CourEDH, *Etxeberria et autres c. Espagne*, nos 35579/03 et 3 autres, 30 juin 2009, par. 52.

¹⁶ CourEDH, *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, nos 25803/04 et 25817/04, 30 juin 2009, par. 84.

¹⁷ CourEDH, *Refah Partisi (le Parti du bien-être) et autres c. Turquie* [GC], nos 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, 13 février 2003 ; CourEDH, *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, nos 25803/04 et 25817/04, 30 juin 2009.

¹⁸ CourEDH, *Refah Partisi (le Parti du bien-être) et autres c. Turquie* [GC], nos 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, 13 février 2003, par. 104 ; CourEDH, *Partidul Comunistilor (Nepeceeristi) et Ungureanu c. Roumanie*, n° 46626/99, 3 février 2005, par. 46.

citée de la loi moldave sur les partis politiques implique que le *motif* qui permet la dissolution d'un parti politique au motif qu'il est le successeur d'un parti politique déclaré inconstitutionnel serait l'abus de la liberté d'association.

42. L'article 17 de la CEDH vise à donner aux États membres et au système européen un instrument pour protéger la démocratie contre l'activité d'acteurs politiques qui profitent des principes démocratiques pour détruire la démocratie et ses fondements¹⁹. Comme l'a fait remarquer la Cour, « nul ne doit être autorisé à invoquer les dispositions de la Convention pour affaiblir ou détruire les idéaux et les valeurs d'une société démocratique »²⁰. Cette disposition est donc liée au concept de « démocratie capable de se défendre »²¹ : en interdisant « l'abus de droits », l'article 17 vise à fournir aux démocraties les moyens de lutter contre les actes et activités qui détruisent ou restreignent indûment les droits et libertés fondamentaux, que ces actes ou activités soient le fait d'un « État », d'un « groupe » ou d'un « individu »²².

43. Bien que la jurisprudence de la Cour européenne soit très prudente et stricte, et ne recoure à l'article 17 que dans des cas évidents et exceptionnels, la Cour a appliqué cette disposition principalement en relation avec les « droits politiques », y compris la liberté d'expression (article 10) et la liberté d'association (article 11), ce qui est le cas en l'espèce²³. À cet égard, la Cour a estimé que les associations qui se livrent à des activités contraires aux valeurs de la Convention ne peuvent bénéficier de la protection de l'article 11 en vertu de l'article 17²⁴. Par conséquent, et en liaison avec l'examen des restrictions des droits consacrés par les articles 11 de la CEDH et 22 du PIDCP, le cas des partis politiques ou autres acteurs électoraux poursuivant l'activité d'un parti politique dissous semble également s'inscrire dans les cas d'abus de droit.

44. Une question distincte se pose quant à savoir si la dissolution d'un parti politique est la *seule* mesure dont dispose l'État lorsqu'il traite avec un parti considéré comme le successeur d'un parti politique déclaré inconstitutionnel. De l'avis de la Commission de Venise, prévoir la dissolution d'un parti politique comme conséquence nécessaire de la détermination de son statut de successeur est contraire au principe de proportionnalité, qui exige que des mesures aussi graves que la dissolution d'un parti politique ne soient adoptées que lorsqu'il n'existe aucun autre moyen d'atteindre les mêmes objectifs qui porterait moins gravement atteinte au droit à la liberté d'association²⁵. Le fait que les dispositions examinées habilitent la Cour d'appel centrale à imposer des restrictions comme alternative à la dissolution lorsque les violations ne sont pas

¹⁹ CourEDH, *W.P. et autres c. Pologne (déc.)*, n° 42264/98, 2 septembre 2004 ; CourEDH, *Paksas c. Lituanie* [GC], n° 34932/04, 6 janvier 2011, § 87 ; CourEDH, *Ayoub et autres c. France*, nos 77400/14, 34532/15 et 34550/15, 8 octobre 2020, § 92.

²⁰ CourEDH, *Refah Partisi (le Parti du bien-être) et autres c. Turquie* [GC], nos 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, 13 février 2003, § 99

²¹ CourEDH, *Vogt c. Allemagne*, n° 17851/91, 26 septembre 1995, paragraphes 51 et 59, série A n° 323 (Grande Chambre) ; CourEDH, *Ždanoka c. Lettonie* [GC], n° 58278/00, 16 mars 2006, paragraphe 100 ; CourEDH, *Erdel c. Allemagne (déc.)*, n° 30067/04, 13 février 2007 ; CourEDH, *Perinçek c. Suisse* [GC], n° 27510/08, 15 octobre 2015, paragraphe 242 ; CourEDH, *Ayoub et autres c. France*, nos 77400/14, 34532/15 et 34550/15, 8 octobre 2020, par. 138.

²² CourEDH, *Bîrsan c. Roumanie (déc.)*, n° 79917/13, 2 février 2016.

²³ La Commission européenne des droits de l'homme a invoqué l'article 17 pour déclarer irrecevable la requête enregistrée dans l'affaire *Parti communiste allemand (KPD) c. Allemagne*, n° 250/57, décision de la Commission du 20 juillet 1957. En outre, on considère que la Cour s'est implicitement inspirée de l'article 17 lorsqu'elle a estimé que les actes visant à détruire la démocratie, incitant à la violence ou cherchant à répandre, inciter ou justifier la haine fondée sur l'intolérance ne bénéficiaient pas de la protection accordée par les dispositions substantielles pertinentes de la Convention (dans le cas de l'article 11, voir par exemple CourEDH, *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, 25803/04 et 25817/04, 30 juin 2009, et CourEDH, *Refah Partisi (le Parti du bien-être) et autres c. Turquie* [GC], nos 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, 13 février 2003).

²⁴ Voir par exemple CourEDH, *Ayoub et autres c. France*, nos 77400/14, 34532/15 et 34550/15, 8 octobre 2020.

²⁵ CourEDH, *Adana TAYAD c. Turquie*, n° 59835/10, 21 juillet 2020, § 36 ; CourEDH, *Association Rhino et autres c. Suisse*, n° 48848/07, 11 octobre 2011, § 65 ; CourEDH, *Magyar Keresztény Mennonita Egyház et autres c. Hongrie*, nos 70945/11, 23611/12, 26998/12, 41150/12, 41155/12, 41463/12, 41553/12, 54977/12 et 56581/12, 8 avril 2014, paragraphe 96 ; CourEDH, *Internationale Humanitäre Hilfsorganisation e. V. c. Allemagne*, n° 11214/19, 10 octobre 2023, paragraphes 95 à 97.

suffisamment graves (article 22(23)) confirme qu'une série de conséquences juridiques est possible. La dissolution peut donc être une mesure admissible, mais elle ne doit pas être la seule et ne doit être appliquée qu'en dernier recours.

45. En conclusion à la question 2, la Commission de Venise estime donc que les restrictions imposées aux partis politiques succédant à des partis déclarés inconstitutionnels sont possibles et conformes aux normes européennes et internationales. Toutefois, ces restrictions doivent respecter le principe de proportionnalité. La dissolution est possible dans certains cas, mais la prévoir comme seule mesure à l'encontre de ces partis peut être contraire aux normes internationales. La dissolution devrait être une mesure de dernier recours, précédée d'autres mesures moins restrictives qui devraient également être prévues dans la loi.

2. La limitation de l'activité d'un parti politique à titre de mesure préventive et sa compatibilité avec l'article 11 et l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH (et les articles 22 et 25(b) du PIDCP)

46. Les dispositions relatives aux mesures conservatoires, également ajoutées à la loi sur les partis politiques à l'été 2025, nécessitent une évaluation distincte. Conformément aux articles 21(3²)–(3⁴), 21(5¹) et 22(2¹), les activités des partis politiques – qu'ils soient ou non les successeurs de partis déclarés inconstitutionnels – peuvent également être limitées, à titre de mesure préventive, pendant l'examen de l'affaire, jusqu'à ce qu'une décision soit rendue sur le fond.

47. Ces restrictions doivent également être évaluées au regard de la marge de manœuvre susmentionnée pour les restrictions justifiées à l'article 11 de la CEDH et à l'article 22 du PIDCP, mais elles semblent particulièrement pertinentes car elles limitent également l'aspect « passif » des droits consacrés à l'article 3 du protocole n° 1 à la CEDH et à l'article 25b) du PIDCP (ce dernier article est particulièrement pertinent pour les élections locales et présidentielles qui ne sont pas couvertes par l'article 3 du protocole n° 1). Les restrictions imposées aux partis politiques ont une incidence non seulement sur le parti, mais aussi sur les droits électoraux de ses membres, ainsi que sur l'ensemble des citoyens : si les activités d'un parti sont limitées ou si le parti est dissous, ses membres peuvent être privés d'un moyen de se présenter aux élections et, par conséquent, les citoyens pourraient être privés de l'ensemble des choix politiques possibles.

48. Toutefois, à l'instar de ceux énoncés aux articles 11 de la CEDH et 22 du PIDCP, les droits consacrés à l'article 3 du Protocole n° 1 et à l'article 25 b) du PIDCP ne sont pas absolus. La Cour a récemment résumé sa jurisprudence relative à l'article 3 du Protocole n° 1 comme suit²⁶ :

« 216. Les droits garantis par l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention ne sont pas absolus (*Etxeberria et autres c. Espagne*, nos [35579/03](#) et 3 autres, § 48, 30 juin 2009). Il existe une marge d'appréciation pour les « limitations implicites » et les États contractants doivent bénéficier d'une large marge d'appréciation dans ce domaine (*Mathieu-Mohin et Clerfayt*, précité, § 52, *Podkolzina c. Lettonie*, n° [46726/99](#), § 33, CourEDH 2002-II, *Sadak et autres*, précité, § 31, et *Kavakçı*, précité, § 40). Toutefois, il appartient à la Cour de statuer en dernier ressort sur le respect des exigences de l'article 3 du Protocole n° 1 ; à cet égard, elle doit s'assurer que les restrictions imposées à l'exercice des droits découlant de cet article ne les réduisent pas dans une mesure telle qu'elles en altèrent la substance même et les privent de leur efficacité, qu'elles

²⁶ CourEDH, *Sanchez i Picanyol et autres c. Espagne*, nos 25608/20, 27250/20 et 46481/20, 6 novembre 2025. La Commission de Venise et le BIDDH ont traité des restrictions à l'article 3 du protocole n° 1 à la CEDH dans le cadre de leur mémoire *amicus curiae* présenté à la Cour constitutionnelle de la République de Moldova sur l'inéligibilité des personnes liées à des partis politiques déclarés inconstitutionnels. Voir Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2023\)049](#). Mémoire *amicus curiae* conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sur l'inéligibilité des personnes liées à des partis politiques déclarés inconstitutionnels.

poursuivent un but légitime et que les moyens employés ne sont pas disproportionnés (*Mathieu-Mohin et Clerfayt*, précité, § 52).

217. La notion de « restrictions implicites » signifie que les critères traditionnels de « nécessité » ou de « besoin social impérieux », que la Cour applique lorsqu'elle examine des affaires au regard des articles 8 à 11 de la Convention, ne sont pas applicables dans les affaires relevant de l'article 3 du Protocole n° 1. La Cour cherche plutôt, en premier lieu, à déterminer s'il y a eu traitement arbitraire ou absence de proportionnalité. Elle examine ensuite si la limitation a constitué une ingérence injustifiée dans la libre expression de l'opinion du peuple (*Mathieu-Mohin et Clerfayt*, précité, § 52, et *Ždanoka*, précité, § 115). En outre, s'agissant de définir la portée du contrôle qu'elle exerce sur les mesures restrictives, la Cour a estimé que le droit de se présenter aux élections législatives pouvait être soumis à des exigences plus strictes que le droit de vote. En effet, alors que le critère relatif à l'aspect « actif » de l'article 3 du Protocole n° 1 implique généralement une appréciation plus large de la proportionnalité des dispositions légales privant une personne ou un groupe de personnes du droit de vote, l'approche adoptée par la Cour concernant l'aspect « passif » de cette disposition se limite essentiellement à vérifier l'absence d'arbitraire dans les procédures internes conduisant à la privation de l'éligibilité d'un individu (*Melnitchenko c. Ukraine*, no [17707/02](#), § 57, CourEDH 2004-X). »

49. Les affaires susmentionnées, et en particulier *Etxeberria et autres c. Espagne*, montrent que la protection de l'ordre démocratique est l'un des objectifs compatibles avec le principe de la primauté du droit et les objectifs généraux de la Convention. Toutefois, pour être compatible avec la Convention, une restriction de l'élément passif de l'article 3 du Protocole n° 1 doit en premier lieu être légale : elle doit notamment être prescrite par la loi²⁷. L'évaluation ci-dessus satisfait déjà à l'exigence selon laquelle toute restriction potentielle des droits consacrés à l'article 11 et à l'article 3 du Protocole n° 1 (et aux articles 22 et 25 b) du PIDCP) en vertu des modifications examinées, y compris les mesures de précaution, doit répondre à cette exigence (voir paragraphes 22 à 29).

50. En outre, tout rejet d'une candidature doit également être proportionné à l'objectif sérieux de protection de l'ordre démocratique²⁸. Dans le contexte spécifique de la République de Moldova, l'objectif poursuivi par les mesures préventives qui limitent les droits électoraux et la liberté d'association semble également légitime (voir paragraphes 30-31).

51. La possibilité d'adopter de telles restrictions à titre de mesure préventive semble toutefois différer dans les procédures visant à limiter l'activité d'un parti politique de celles visant à le dissoudre. D'une part, l'article 21(3²), tel que modifié en 2025, prévoit qu'une telle mesure préventive ne peut être imposée au cours d'une procédure de limitation que lorsqu'il existe un danger réel et imminent de conséquences irréremédiables pour les valeurs démocratiques et l'État de droit. En revanche, l'article 22(2¹) permet au ministère de la Justice de demander une telle limitation préventive dans le cadre d'une procédure de dissolution lorsque la dissolution du parti politique est fondée sur trois circonstances : un parti politique dont les activités ont été limitées commet des actes similaires à ceux pour lesquels l'activité du parti a été limitée dans un délai d'un an à compter de la date de la limitation ; l'activité du parti est menée par des moyens illégaux ou en commettant des actes de violence ; ou lorsque l'activité du parti relève du champ d'application des partis dits « successeurs ».

52. Dès le départ, la Commission de Venise observe qu'il est possible d'imposer des mesures conservatoires qui restreignent les activités d'un parti politique lorsque la mesure finale demandée entraîne également des restrictions des activités de ce parti. La Commission de

²⁷ CourEDH, *Dicle et Sadak c. Turquie*, n° 48621/07, 16 juin 2015

²⁸ CourEDH, *Paksas c. Lituanie* [GC], n° 34932/04, 6 janvier 2011.

Venise estime qu'en règle générale, les mesures conservatoires qui portent atteinte de manière aussi profonde aux droits électoraux et à la liberté d'association ne devraient être possibles que dans le cadre d'une procédure de dissolution. Les limitations conservatoires dans le cadre d'une procédure visant uniquement à limiter les activités d'un parti ne sont pas exclues, mais doivent être confinées à des circonstances strictement définies et véritablement exceptionnelles, par exemple lorsque des élections sont imminentes. Conformément au principe de proportionnalité, il semble raisonnable que toute limitation préventive ne soit imposée que lorsqu'il existe un danger réel et imminent de conséquences irréremédiables pour les valeurs démocratiques et l'État de droit. À moins que de telles limitations ne soient absolument nécessaires, ces mesures devraient être précédées d'autres moins drastiques, telles qu'un avertissement ou une amende.

53. De l'avis de la Commission de Venise, la possibilité de limiter l'activité d'un parti politique à titre de mesure préventive, au seul motif qu'il est considéré comme le successeur potentiel d'un parti déclaré inconstitutionnel, et qui empêche par conséquent ses membres de se présenter aux élections, crée un risque excessivement élevé qu'aucun recours effectif ne soit disponible si le parti n'est finalement pas considéré comme entrant dans cette catégorie. Dans de telles circonstances, l'absence de recours effectif *a posteriori* est pratiquement inévitable, car une fois les élections passées, leur résultat ne peut être annulé de manière réaliste, sauf en les organisant à nouveau. Une telle situation pourrait constituer une violation de l'article 3 du protocole n° 1 à la CEDH, dans la mesure où aucun recours effectif ne pourrait être accordé aux parties concernées et/ou à leurs candidats. Le fait que, conformément à l'article 21, paragraphe 8, de la loi sur les partis politiques, l'activité d'un parti ne peut être limitée pour des violations mineures ni pendant une campagne électorale à laquelle il participe, sauf dans les cas où la limitation de l'activité résulte de violations graves de la loi, comme le prévoient les articles 3 et 21, paragraphe 3¹, reflète la reconnaissance par le législateur que de telles mesures ne doivent être utilisées que dans des cas particulièrement graves. Cela est conforme à l'approche proportionnée requise lorsque les recours *a posteriori* seraient pratiquement incapables de réparer les effets d'une exclusion d'un processus électoral. La Commission de Venise estime donc que la limitation de l'activité d'un parti politique à titre de mesure préventive ne devrait être envisagée que dans le cadre d'une procédure de dissolution ou dans le cadre d'une procédure visant à limiter les activités d'un parti politique, à condition qu'elle soit confinée à des circonstances strictement définies et véritablement exceptionnelles. Il appartient aux tribunaux de décider si ces conditions sont remplies dans chaque cas particulier. Comme indiqué précédemment, toute décision de justice imposant des mesures conservatoires doit être motivée et étayée par une justification adéquate démontrant que les circonstances de l'espèce justifient une telle mesure.

54. On peut donc conclure que les restrictions préventives des activités des partis politiques ne sont pas, en elles-mêmes, contraires aux normes européennes et internationales. Néanmoins, elles ne peuvent être justifiées que dans le cadre d'une procédure de dissolution ou dans le cadre d'une procédure visant à limiter l'activité d'un parti politique, à condition qu'elles soient limitées à des circonstances strictement définies et véritablement exceptionnelles. Par conséquent, la Commission de Venise recommande que les mesures préventives d'une telle portée soient soit solidement fondées sur de tels cas, soit liées à ceux-ci sur le plan procédural, et que toute décision les imposant soit étayée par une justification adéquate et raisonnée démontrant leur stricte nécessité.

B. Question 3 (sur les garanties procédurales)

55. Les décisions visant à limiter les activités d'un parti politique ou à le dissoudre ne concernent pas les droits civils au sens de l'article 6 de la CEDH. Toutefois, tant dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que dans les normes et avis de la Commission de Venise, l'importance des garanties procédurales, tant *ex ante* qu'*ex post*, a été soulignée à plusieurs reprises. Selon la jurisprudence de la Cour, l'article 3 du protocole n° 1 contient certaines obligations positives de nature procédurale, exigeant en particulier l'existence d'un système national permettant l'examen effectif des plaintes et recours individuels en matière de

droits électoraux. L'existence d'un tel système est l'une des garanties essentielles pour que les élections se déroulent conformément aux normes internationales²⁹.

56. Conformément à la loi sur les partis politiques, et à l'exception des procédures directes prévues à l'article 21, paragraphe 3, point 1, une limitation reste précédée d'une demande préalable adressée au parti afin qu'il remédie à toute irrégularité dans un délai de 30 jours (article 21, paragraphe 2), la demande du ministère devant être déposée auprès du tribunal dans les 5 jours suivant l'expiration de ce délai (article 21, paragraphe 3). La décision de limiter l'activité d'un parti politique ou de le dissoudre est prise par la Cour d'appel centrale. La Cour d'appel statue dans un délai de deux mois (articles 21(3), 22(2²)). Conformément aux articles 21(4) et 22(2²) de la loi sur les partis politiques, la décision du tribunal est immédiatement exécutoire, mais elle peut faire l'objet d'un recours dans un délai de 10 jours. Les décisions relatives à la limitation des activités doivent être notifiées dans les 24 heures aux partis et aux autorités chargées de l'application de la loi, qui doivent rendre compte (article 21(5²)).

57. En ce qui concerne la procédure relative aux mesures conservatoires, l'article 21(3³) de la loi sur les partis politiques prévoit le principe *audiatur et altera pars*. L'article 21(3⁴) prévoit un droit distinct de recours contre les mesures conservatoires devant la Cour suprême, qui examine ces recours dans un délai de cinq jours.

58. Par conséquent, les dispositions examinées contiennent des garanties procédurales qui semblent susceptibles d'empêcher l'arbitraire, dans la mesure où elles sont appliquées d'une manière qui respecte le seuil de gravité décrit aux paragraphes 51-52 ci-dessus et tiennent compte de la disponibilité limitée de recours *ex post* efficaces dans le contexte électoral. Les délais prescrits sont également conformes à la recommandation de la Commission de Venise selon laquelle les procédures judiciaires concernant les questions électorales doivent être simples, exemptes de formalisme excessif et soumises à des délais courts, généralement compris entre trois et cinq jours³⁰.

59. Malgré ces garanties, plusieurs questions importantes demeurent. Par exemple, on ne comprend pas bien pourquoi le droit du requérant à une audience impliquant les deux parties n'est expressément prévu que pour la procédure de mesures conservatoires. De même, on ne comprend pas tout à fait comment la charge de la preuve est répartie, ni quelle norme ou quel type de preuve est requis pour démontrer un « lien substantiel » ou une similitude entre une partie déclarée inconstitutionnelle et une partie présumée lui succéder. L'absence de norme claire comporte le risque d'une application incohérente ou trop discrétionnaire. En outre, il n'est pas clair si les recours contre ces mesures ont un effet suspensif. La Commission de Venise recommande donc que des garanties procédurales équivalentes soient prévues pour toutes les procédures liées à la limitation de l'activité d'un parti politique ou à sa suspension, ainsi que pour les mesures conservatoires. Des garanties spécifiques devraient être prévues en ce qui concerne la charge de la preuve, et les recours ne devraient avoir un effet suspensif que dans des cas dûment justifiés.

²⁹ Voir CourEDH, *Mugemangango c. Belgique* [GC], n° 310/15, 10 juillet 2020 ; CourEDH, *Guðmundur Gunnarsson et Magnús Davíð Norðdahl c. Islande*, nos 24159/22 et 25751/22, 16 avril 2024. La Commission de Venise et le BIDDH ont également abordé la question des garanties procédurales dans leur mémoire *amicus curiae* adressé à la Cour constitutionnelle de la République de Moldova sur l'inéligibilité des personnes liées à des partis politiques déclarés inconstitutionnels. Voir Commission de Venise et BIDDH, [CDL-AD\(2023\)049](#), Mémoire *amicus curiae* conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sur l'inéligibilité des personnes liées à des partis politiques déclarés inconstitutionnels. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)031](#), paragraphe 53 *et suivants* ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)048](#), par. 53 *et suivants*.

³⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale : lignes directrices et rapport explicatif, ligne directrice II.3.3.g.

IV. Conclusion

60. Par lettre du 12 septembre 2025, Mme Domnica Manole, présidente de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova, a demandé un avis *consultatif* à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe. La demande porte sur certaines dispositions de la loi n° 294 du 21 décembre 2007 sur les partis politiques (ci-après dénommée « la loi sur les partis politiques »), modifiée en dernier lieu en 2025, concernant les partis politiques succédant à des partis politiques déclarés inconstitutionnels, ainsi que les mesures visant à limiter les activités et à dissoudre ces partis, et la limitation des activités d'un parti politique à titre de mesure préventive.

61. La Commission de Venise rappelle que la dissolution d'un parti politique ne doit être prononcée que dans les circonstances les plus graves et en dernier recours. Selon les normes européennes et internationales, toute restriction au droit à la liberté d'association consacré par l'article 11 de la CEDH et l'article 22 du PIDCP doit être prévue par la loi, poursuivre un objectif légitime et être nécessaire dans une société démocratique. Si les États disposent d'une plus grande marge d'appréciation en matière de restrictions des droits électoraux consacrés à l'article 3 du protocole n° 1 à la CEDH et à l'article 25(b) du PIDCP qu'en matière de restrictions du droit d'association, ces restrictions ne doivent pas être arbitraires, ne peuvent manquer de proportionnalité et ne doivent pas constituer une ingérence injustifiée dans la libre expression de l'opinion du peuple. En tout état de cause, la limitation des activités d'un parti politique doit être mise en balance avec le pluralisme démocratique. La légitimité démocratique exige que même les forces politiques impopulaires ou controversées disposent d'un certain espace, à moins qu'elles ne violent clairement l'ordre constitutionnel fondamental.

62. En réponse aux questions posées par la Cour constitutionnelle de la République de Moldova, la Commission de Venise est parvenue aux conclusions suivantes :

Question 1 : Les critères énoncés à l'article 3, paragraphes (1) à (1³), de la loi pour déterminer le statut d'un parti politique successeur sont-ils des critères objectifs du point de vue du droit d'être élu et de la liberté des personnes de s'associer dans des partis politiques ?

63. Les critères énoncés à l'article 3, paragraphes 1 à 1³, pour déterminer le statut d'un parti politique successeur sont des critères objectifs [paragraphes 23 à 26]. Toutefois, lorsque ces critères sont utilisés pour déterminer si un parti politique poursuit les activités d'un parti déclaré inconstitutionnel, l'évaluation doit être globale et contextuelle, et strictement liée à la situation spécifique. D'autres éléments, même s'ils ne sont pas énumérés dans la loi, peuvent également être pris en compte, à condition que la décision soit étayée par une justification adéquate et raisonnée.

Question 2 : La limitation de l'activité du parti politique, à titre de mesure de précaution, et la dissolution du parti au motif qu'il représente le successeur d'un parti politique déclaré inconstitutionnel, sont-elles des mesures justifiées du point de vue du droit d'être élu et de la liberté des personnes de s'associer dans des partis politiques ?

64. La Commission de Venise estime que les mesures examinées dans cette question peuvent être justifiées au regard des normes européennes et internationales, car elles sont définies par la loi, poursuivent un objectif légitime et sont nécessaires dans une société démocratique [paragraphe 22 et suivants]. Compte tenu de la jurisprudence de la Cour EDH, la dissolution d'un parti politique s'il est constaté qu'il poursuit ou reprend les activités d'un parti déclaré inconstitutionnel pourrait également être justifiée au titre de l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH et de l'article 22 du PIDCP.

65. La Commission de Venise estime par contre que le fait de considérer un parti politique comme le successeur d'un parti déclaré inconstitutionnel ne devrait pas nécessairement

entraîner la dissolution de ce parti, et que d'autres moyens permettant d'atteindre les mêmes objectifs et portant moins gravement atteinte au droit à la liberté d'association devraient être envisagés. De même, elle estime que les activités d'un parti politique peuvent être limitées à titre de mesure préventive, mais que cette possibilité ne devrait être envisagée que dans le cadre de procédures de dissolution ou dans des procédures visant à limiter l'activité d'un parti politique, à condition qu'elles soient limitées à des circonstances strictement définies et véritablement exceptionnelles. En outre, des mesures moins drastiques devraient être envisagées avant la limitation à titre de mesure préventive. En tout état de cause, toute décision imposant des limitations de précaution doit être étayée par une justification adéquate et raisonnée démontrant leur stricte nécessité.

Question 3 : Les normes contestées contiennent-elles des garanties procédurales suffisantes pour prévenir l'arbitraire ?

66. La Commission de Venise estime que les garanties procédurales prévues dans les normes contestées semblent susceptibles de prévenir l'arbitraire [paragraphe 55 *et suivants*]. Les délais prescrits sont également conformes aux normes européennes et internationales. Toutefois, selon l'avis de la Commission de Venise les préoccupations potentielles liées au droit du requérant à une audience impliquant les deux parties, à la répartition de la charge de la preuve et à la question de savoir si les recours ont un effet suspensif doivent être précisés.

67. La Commission de Venise reste à la disposition de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.