



Strasbourg / Varsovie, le 18 décembre 2023

**CDL-AD(2023)048**  
**ODIHR-491/2023**

Or. Engl.

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

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

**RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA**

**AVIS CONJOINT SUR LES SUITES DONNÉES**  
**À L'AVIS CONJOINT SUR LES MODIFICATIONS DU CODE**  
**ÉLECTORAL ET D'AUTRES LOIS CONNEXES**  
**CONCERNANT L'INÉLIGIBILITÉ DE PERSONNES LIÉES À DES**  
**PARTIS POLITIQUES DÉCLARÉS INCONSTITUTIONNELS**

**Approuvé par le Conseil des élections démocratiques**  
**lors de sa 79<sup>e</sup> réunion (Venise, 14 décembre 2023)**  
**et adopté par la Commission de Venise à sa 137<sup>e</sup> session plénière**  
**(Venise, 15-16 décembre 2023)**

**Sur la base des commentaires de**

**M. Srdjan DARMANOVIĆ (membre, Monténégro)**

**M. Michael FRENDÓ (membre, Malte)**

**Mme Janine OTÁLORA MALASSIS (membre suppléant, Mexique)**

**M. Kaarlo TUORI (Président honoraire de la Commission de Venise)**

**Mme Smaranda SANDULESCU (BIDDH, experte)**

**Mme Barbara JOUAN STONESTREET (BIDDH, experte)**

Avis co-financé  
par l'Union européenne



*Traduction provisoire*

*Ce document ne sera pas distribué en séance. Prière de vous munir de cet exemplaire.*  
[www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

**Table des matières**

I.	Introduction .....	3
II.	Contexte et portée de l'avis conjoint .....	3
III.	Analyse et recommandations .....	6
A.	Aspects procéduraux.....	6
1.	Principes .....	6
2.	Application à la présente affaire .....	6
B.	Aspects substantiels : la restriction du droit d'être élu.....	7
1.	Introduction .....	7
2.	Prescrit par la loi.....	8
3.	Objectif légitime.....	10
4.	Proportionnalité et absence d'arbitraire .....	11
5.	Garanties procédurales et recours effectif .....	12
IV.	Conclusion .....	14

## I. Introduction

1. Par lettre du 27 octobre 2023, M. Igor Grosu, président du Parlement de la République de Moldova, a soumis une demande d'avis sur les derniers amendements au code électoral (« les amendements », [CDL-REF\(2023\)052](#)) adoptés le 4 octobre 2023. Cet avis fait suite à l'avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sur les précédents amendements au code électoral et autres lois connexes concernant l'inéligibilité des personnes liées à des partis politiques déclarés inconstitutionnels ([CDL-AD\(2023\)031](#)).

2. Le présent avis portant sur le domaine électoral, il a été préparé conjointement par la Commission de Venise et le BIDDH.

3. M. Srdjan Darmanović, M. Michael Frenco, Mme Janine Otálora Malassis et M. Kaarlo Tuori ont fait office de rapporteurs pour cet avis conjoint. Mme Smaranda Sandulescu et Mme Barbara Jouan Stonestreet ont été désignées comme expertes pour le BIDDH.

4. Les 22 et 24 novembre 2023, une délégation conjointe composée de M. Darmanović, M. Frenco, Mme Otálora Malassis et M. Tuori pour la Commission de Venise, assistée de M. Pierre Garrone et M. Domenico Vallario du Secrétariat de la Commission, et Mme Smaranda Sandulescu, ainsi que M. Ulvi Akhundlu et Mme Nadiya Sirenko du BIDDH, a eu des réunions en ligne avec le ministère de la Justice ; la Commission juridique des nominations et des immunités du Parlement ; le Bloc électoral des socialistes et des communistes ; des membres indépendants du Parlement ; la Commission électorale centrale ; le Bureau de l'Avocat du Peuple ; des représentants de la société civile et de l'Union européenne. Le présent avis conjoint tient compte des informations obtenues lors des réunions susmentionnées. La Commission de Venise et le BIDDH remercient les autorités moldaves pour l'excellente organisation de ces réunions.

5. Le présent avis conjoint a été préparé sur la base de la traduction anglaise des modifications apportées au code électoral. Cette traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

6. Le présent avis conjoint a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs de la Commission de Venise et des expertes du BIDDH, ainsi que des résultats des réunions tenues du 22 au 24 novembre 2023. Il a été approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 79<sup>e</sup> réunion (Venise, 14 décembre 2023) et examiné le même jour lors de la réunion de la sous-commission sur les institutions démocratiques. Après un échange de vues avec M. Mihai Popșoi, vice-président du Parlement de la République de Moldova, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 137<sup>e</sup> session plénière (Venise, 15-16 décembre 2023).

## II. Contexte et portée de l'avis conjoint

7. Lors de sa 136<sup>ème</sup> session plénière (6-7 octobre 2023), la Commission de Venise a adopté un avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sur les amendements précédents au Code électoral et autres lois connexes concernant l'inéligibilité des personnes liées aux partis politiques déclarés inconstitutionnels ([CDL-AD\(2023\)031](#)), qui stipule :

« 58. La loi qui prévoit l'inéligibilité aux élections présidentielles, parlementaires et locales, pendant cinq ans, des membres de l'organe exécutif d'un parti déclaré inconstitutionnel et des membres d'un tel parti qui occupent un poste électif, restreint le droit de se présenter aux élections tel qu'il est consacré, entre autres, par l'article 3 du protocole n° 1 à la CEDH et l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

59. Bien que cette restriction puisse répondre à l'objectif légitime de défendre la Constitution et l'intégrité de l'État démocratique, elle s'applique automatiquement sur la seule base de l'appartenance à un parti et de l'occupation d'un poste spécifique, et sans distinction entre les membres du parti qui ont pu contribuer activement aux actes illégitimes attribués au parti politique, et ceux qui n'ont fait qu'exercer des fonctions neutres ou qui n'étaient pas conscients des actes illégaux potentiels commis par le parti. La restriction affecte un grand groupe de personnes, les rendant collectivement responsables des activités illégitimes du parti auquel elles appartiennent, manquant ainsi d'individualisation et donc de garanties d'une procédure régulière. Cela va à l'encontre du principe de proportionnalité et pourrait conduire à l'arbitraire.

60. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent donc aux autorités moldaves, si elles souhaitent empêcher certains membres de partis déclarés inconstitutionnels d'occuper certaines fonctions électives :

- l'introduction de critères adéquats et d'une évaluation individuelle efficace qui limiterait les restrictions du droit d'être élu aux seuls membres et/ou élus du parti dont les activités ont mis en danger la Constitution et l'intégrité de l'État démocratique, par leurs actions et expressions, et/ou ont activement poursuivi les objectifs (illégaux) des partis anticonstitutionnels ;
- d'offrir à ces personnes l'ensemble des garanties procédurales dans le processus d'évaluation, y compris une décision suffisamment motivée et la possibilité de contester la limitation des droits en offrant la possibilité de demander un contrôle juridictionnel de la décision de les priver du droit de se présenter aux élections. »

8. Le 3 octobre 2023, la Cour constitutionnelle de la République de Moldova a admis un recours formé par cinq députés indépendants de l'(ancien) parti Șor qui avait été jugé inconstitutionnel le 19 juin 2023 et a déclaré inconstitutionnel l'article 16(2)(e) du code électoral (qui avait introduit l'inéligibilité discutée dans l'avis conjoint précédent adopté en octobre 2023). Elle a déclaré que « l'interdiction contestée ne repose pas sur des critères objectifs, est générale et ne tient pas compte des circonstances particulières » ; que « les dispositions contestées n'offrent pas de recours effectif contre d'éventuelles décisions des organes électoraux fondées sur ce motif pour rejeter l'inscription de candidats aux élections et ne sont pas assorties de garanties suffisantes pour assurer la protection contre l'arbitraire » ; et sont donc « disproportionnées par rapport au but légitime poursuivi ».

9. Le 4 octobre 2023, le Parlement de la République de Moldova a adopté, en deux lectures le même jour, de nouveaux amendements, dont un nouvel article 16(2)(f) du code électoral, qui prévoit de nouvelles causes d'inéligibilité à la suite d'une déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique par la Cour constitutionnelle. La loi introduisant les amendements a été promulguée le même jour par le Président de la République de Moldova. La Commission de Venise et le BIDDH n'ont pas été en mesure d'analyser ces amendements dans l'avis conjoint adopté en octobre 2023. Ils entreront dans le champ d'application du présent avis conjoint de suivi.

10. Dans la matinée du 4 octobre 2023, la Commission pour les situations exceptionnelles de Moldova a adopté une décision (décision n° 86) interdisant à des catégories similaires de personnes de se présenter, qui correspondait en substance à la loi adoptée par le Parlement plus tard le même jour, assurant en fait l'application de l'interdiction de se présenter avant que la loi ne soit promulguée. À ce moment-là, il restait deux jours avant la date limite d'inscription des candidats, le 6 octobre. La déclaration préliminaire sur les observations et conclusions de la mission internationale d'observation des élections locales en Moldova a conclu qu'« un mécanisme de contrôle sur les décisions de la Commission assurerait le respect du principe des freins et contrepoids, spécialement pendant les élections » et que « certaines décisions qui ont

eu un impact sur le droit de se présenter aux élections et la liberté d'expression bénéficieraient d'une motivation plus élaborée »<sup>1</sup>.

11. Les amendements au code électoral adoptés le 4 octobre 2023 (y compris l'article 16(2)(f)) prévoient de nouveaux motifs d'inéligibilité pour les personnes qui, à la date du prononcé de la décision de la Cour constitutionnelle concernant la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique :

- 1) sont soupçonnés, accusés, inculpés ou condamnés pour avoir commis les infractions mentionnées par la Cour constitutionnelle comme argument dans le cadre de la déclaration d'inconstitutionnalité du parti politique ;
- 2) ont été exclus d'une élection précédente pour avoir enfreint la loi électorale, et ce fait a été considéré comme un argument lors de la déclaration d'inconstitutionnalité du parti politique ;
- 3) sont coupables d'avoir commis des actes qui ont conduit à leur introduction dans les listes d'infractions internationales de certaines organisations internationales ou de certains États, et ce fait a été considéré comme un argument lors de la déclaration d'inconstitutionnalité du parti politique ;
- 4) avoir accompli d'autres actes qui, sans relever expressément des actes prévus aux points 1) à 3), ont été mentionnés comme arguments dans la décision de la Cour constitutionnelle déclarant le parti politique inconstitutionnel.

12. Ces restrictions au droit d'être élu seront en vigueur pendant trois ans à compter de la date de la décision de la Cour constitutionnelle sur la déclaration d'inconstitutionnalité du parti politique (nouvel article 16 (2<sup>1</sup>)). En vue de l'application de la restriction, l'Inspection générale de la police, le Centre national de lutte contre la corruption, le Service de sécurité et de renseignement et le Bureau du procureur général, ainsi que les bureaux spécialisés du ministère public, soumettront à la Commission électorale centrale les informations concernant les personnes qui répondent aux critères mentionnés (nouvel article 16 (2<sup>2</sup>)). La Commission électorale centrale, sur la base des informations soumises, établit la liste des individus qui tombent sous le coup de la restriction. La restriction ne s'appliquera pas aux personnes qui, répondant à l'un des critères, peuvent présenter des preuves démontrant, sans équivoque, qu'avant la déclaration d'inconstitutionnalité du parti politique, elles ont tenté de déterminer le parti à abandonner les actions qui ont conduit à sa déclaration d'inconstitutionnalité ou qu'elles se sont dissociées publiquement de ces actions (nouvel article 16 (2<sup>3</sup>)). Les personnes répondant aux critères du premier paragraphe peuvent également apporter la preuve de leur acquittement ou du rejet des charges retenues contre elles (nouvel article 16 (2<sup>4</sup>)).

13. Le 3 novembre 2023 - deux jours avant les élections locales -, la Commission pour les situations exceptionnelles de Moldova, organe exécutif dirigé par le Premier ministre, a adopté une autre décision (décision n° 92) par laquelle « *l'enregistrement des candidats désignés par le parti politique ȘANSA (Chance) aux élections locales générales du 5 novembre est annulé. La CEC, par l'intermédiaire des conseils électoraux, informera immédiatement les bureaux électoraux de tous les bureaux de vote qui, au plus tard le 4 novembre, apposeront sur tous les bulletins de vote le mot « Retiré » pour tous les candidats du parti Chance.* » La décision aurait été prise sur la base d'un rapport du service de sécurité et d'information concernant des menaces présumées pour la sécurité nationale, des liens entre le parti Chance et l'ancien parti Șor, et d'importantes violations des règles de financement des campagnes électorales. Cette décision a une portée très large puisqu'elle a conduit à la radiation générale de plus de 8000 candidats. Bien qu'il n'entre pas dans le cadre du présent avis conjoint de suivi d'analyser la décision susmentionnée et le mandat de la Commission des situations exceptionnelles, la Commission

---

<sup>1</sup> Voir International Election Observation Mission - Republic of Moldova, Local Elections, 5 November 2023, [Statement of Preliminary Findings and Conclusions](#), p. 5. Le Premier Ministre, qui préside la Commission des situations d'urgence de Moldova, a informé le 31 octobre la mission d'observation électorale du BIDDH que le gouvernement prépare un projet de loi pour garantir le contrôle législatif sur cette Commission.

de Venise et le BIDDH soulignent que toute restriction du droit d'être élu doit être conforme aux règles du droit international, comme nous le verrons plus loin.

### III. Analyse et recommandations

#### A. Aspects procédurux

##### 1. Principes

14. La Commission de Venise et le BIDDH ont constamment exprimé l'avis que toute modification réussie de la législation électorale devrait reposer au moins sur les trois éléments essentiels suivants :

- 1) une législation claire et complète qui respecte les obligations et les normes internationales et qui tient compte des recommandations antérieures ;
- 2) l'adoption de la législation par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées ; et
- 3) l'engagement politique de mettre pleinement en œuvre cette législation de bonne foi, avec des garanties procédurales et judiciaires adéquates et des moyens permettant d'évaluer en temps utile tout manquement présumé.

15. A cet égard, la Commission de Venise et le BIDDH ont déclaré que « si le processus de modification des règles électorales n'est pas suffisamment inclusif et transparent, c'est-à-dire si toutes les parties prenantes ne sont pas impliquées de manière appropriée, les nouvelles règles électorales risquent d'être perçues comme visant davantage à favoriser les titulaires qu'à améliorer le système électoral »<sup>2</sup>.

16. En outre, le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (le Code)<sup>3</sup> recommande que les éléments fondamentaux du droit électoral, en particulier le système électoral proprement dit, la composition des commissions électorales et le découpage des circonscriptions, ne soient pas susceptibles d'être modifiés moins d'un an avant une élection, ou qu'ils soient inscrits dans la Constitution ou à un niveau supérieur à celui de la loi ordinaire. En référence à cette recommandation, la note explicative du code met en garde contre le fait que, lors de l'adoption d'amendements, « il faut veiller à éviter non seulement la manipulation au profit du parti au pouvoir, mais même la simple apparence de manipulation [...] Même lorsqu'il n'y a pas de manipulation, les changements paraîtront dictés par des intérêts politiques immédiats »<sup>4</sup>.

##### 2. Application à la présente affaire

17. Les amendements ont été adoptés en deux lectures en une journée avec les voix de la majorité du Parlement, sans la participation de l'opposition, un jour après l'arrêt de la Cour constitutionnelle déclarant inconstitutionnel l'article 16(2)(e) du Code électoral relatif à l'inéligibilité. La loi a été promulguée le même jour par le Président de la République, entrant en vigueur deux jours avant la date limite d'inscription des candidats et un mois avant les élections locales prévues pour le 5 novembre 2023. Selon la note d'information jointe au projet de loi, les autorités ont modifié la législation dans le but déclaré de mettre en œuvre deux décisions de la Cour constitutionnelle : celle du 19 juin par laquelle le parti Şor a été déclaré inconstitutionnel et celle du 3 octobre déclarant l'article 16(2)(e) inconstitutionnel. Toutefois, la

<sup>2</sup> Commission de Venise et BIDDH, Türkiye - Avis conjoint sur les modifications apportées à la législation électorale par la loi n° 7393 du 31 mars 2022, [CDL-AD\(2022\)016](#), § 21.

<sup>3</sup> Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), II.2.b. Voir également la Déclaration interprétative sur la stabilité de la loi électorale, [CDL-AD\(2005\)043](#) et (mutatis mutandis) CourEDH, 8 juillet 2008, *Parti travailliste géorgien c. Géorgie*, n° 9103/04, § 88.

<sup>4</sup> Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), §§ 64-65.

Cour constitutionnelle n'a pas explicitement demandé dans ces décisions des modifications législatives pour que ces décisions soient pleinement mises en œuvre. Cette décision n'exclut pas automatiquement d'autres mesures restrictives.

18. Le délai extrêmement court pour l'adoption des amendements n'a pas permis d'assurer des consultations publiques, aurait difficilement permis des discussions parlementaires significatives, et n'a pas permis un processus inclusif et transparent, contrairement aux principes rappelés ci-dessus et aux engagements de l'OSCE<sup>5</sup>.

19. Lorsqu'il traite de la stabilité du droit électoral, le Code ne fait pas explicitement référence au droit de voter et d'être élu. Le présent avis conjoint de suivi n'a pas pour objet de prendre une position générale sur la question de savoir si ce principe devrait s'appliquer à d'autres aspects du droit électoral que ceux expressément mentionnés dans le code.

20. Il est admis que le principe de stabilité de la loi électorale ne peut être invoqué pour empêcher la mise en œuvre en temps voulu d'un arrêt si celui-ci nécessite des modifications législatives pour se conformer aux normes et principes constitutionnels. Toutefois, il convient de souligner que le Parlement moldave a apporté des modifications alors que le processus électoral - et en particulier le processus d'enregistrement des candidats - était en cours.

21. De l'avis de la Commission de Venise et du BIDDH, modifier la législation électorale alors que le processus électoral est en cours a généralement pour but, ou peut sembler avoir pour but, de manipuler le processus électoral en fonction d'intérêts partisans<sup>6</sup>, à moins que les modifications ne répondent à un intérêt légitime fondamental prépondérant, tel que la protection de l'intégrité même des élections.

## **B. Aspects substantiels : la restriction du droit d'être élu**

### **1. Introduction**

22. Contrairement à l'inéligibilité traitée dans l'avis conjoint précédent, celle en cause ne s'adresse pas indifféremment à un groupe de personnes exerçant une fonction exécutive au sein du parti politique déclaré inconstitutionnel ou détenant un mandat électif au nom du parti politique inconstitutionnel. Elle vise à individualiser la sanction en l'appliquant sur la base du comportement individuel de ses destinataires et si ce comportement a été considéré comme « un argument dans le cadre de la déclaration d'inconstitutionnalité » prononcée par la Cour constitutionnelle. En outre, elle réduit la durée de l'inéligibilité de cinq à trois ans, comme cela avait été proposé dans le projet initial de la législation précédente.

23. La Commission de Venise et le BIDDH considèrent que le retrait du droit d'être élu en raison d'une condamnation pénale pour des infractions graves devrait être considéré comme un moyen de préserver la démocratie et la confiance des électeurs en celle-ci<sup>7</sup>. Bien que la législation fasse désormais référence à certains comportements individualisés, les amendements vont encore plus loin que les condamnations pénales prononcées par un tribunal en mentionnant, entre autres, non seulement les personnes « condamnées », mais aussi celles « soupçonnées », « accusées » ou « inculpées » (en notant que le terme « soupçonné », en droit moldave, implique un certain statut juridique basé sur l'ordre d'un procureur). En outre, les amendements

<sup>5</sup> Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur les modifications apportées à la législation électorale par la loi n° 7393 du 31 mars 2022, [CDL-AD\(2022\)016](#), § 22.

<sup>6</sup> Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), §§ 64-65.

<sup>7</sup> Commission de Venise, *Mémoire d'amicus curiae pour la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Berlusconi c. Italie sur les garanties procédurales minimales qu'un État doit fournir dans le cadre d'une procédure de déchéance d'un mandat électif*, [CDL-AD\(2017\)025](#), §§ 11 et 12. Cf. Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), I.1.1.d.iv.

s'appliquent également à ceux qui « sont coupables d'avoir commis des actes qui ont conduit à leur introduction dans les listes d'infractions internationales de certaines organisations internationales ou de certains États » (article 16, paragraphe 2, point f), troisième alinéa) ou qui « ont commis » d'autres actes, n'entrant pas dans les autres catégories mentionnées à l'article 16, paragraphe 2, point f), qui ont été considérés comme un argument lors de la déclaration d'inconstitutionnalité du parti politique (article 16, paragraphe 2, point f), quatrième alinéa). Ce point sera analysé plus en détail ci-dessous.

24. Les articles 16(2<sup>3</sup>) et 16(2<sup>4</sup>) précisent également les circonstances dans lesquelles les candidats potentiels qui remplissent l'un des quatre critères peuvent être exemptés de l'interdiction s'ils peuvent présenter des preuves « prouvant, sans équivoque, que, avant la déclaration d'inconstitutionnalité du parti politique, ils ont tenté de déterminer le parti à quitter les actions qui ont conduit à sa déclaration d'inconstitutionnalité ou qu'ils se sont dissociés publiquement de ces actions, qu'elles ont tenté de déterminer le parti à abandonner les actions qui ont conduit à sa déclaration d'inconstitutionnalité ou qu'elles se sont dissociées publiquement de ces actions » ou « qu'elles prouvent le classement sans suite des poursuites engagées contre elles ou leur acquittement dans le cadre de l'action pénale intentée contre elles pour l'infraction ». Ils doivent également présenter ces preuves en plus des documents d'enregistrement nécessaires (article 68(1<sup>1</sup>)).

25. Les traités internationaux et régionaux, les normes et les engagements de l'OSCE<sup>8</sup> applicables à la privation du droit de vote et d'éligibilité figurent à l'article 3 du protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme (pour les élections législatives), à l'article 25.b du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (complété par l'article 2(1) sur l'interdiction de la discrimination), à l'article 21 à la Déclaration universelle des droits de l'homme, au Code de bonne conduite en matière électorale et au document de Copenhague de l'OSCE de 1990<sup>9</sup>. Ces éléments ont été détaillés dans l'avis conjoint précédent<sup>(10)</sup> et ne seront pas répétés ici. Avant d'analyser la législation en question, la Commission de Venise et le BIDDH se contenteront de rappeler que les limitations de ces droits doivent être prévues par la loi, répondre à un objectif légitime, respecter le principe de proportionnalité et que des garanties procédurales et un recours effectif doivent être assurés<sup>11</sup>. Comme l'a constamment déclaré la Cour européenne des droits de l'homme, « les États contractants jouissent d'une large marge d'appréciation pour imposer des conditions au droit de vote et d'éligibilité »<sup>12</sup>. Toutefois, cette marge d'appréciation n'est pas illimitée<sup>13</sup>.

## 2. Prescrit par la loi

---

<sup>8</sup> Sur les normes internationales applicables au droit de voter et d'être élu, voir, par exemple, Commission de Venise, Rapport sur la limitation de la durée du mandat ; Partie II, Membres du Parlement, et Partie III, Représentants élus aux niveaux sous-national et local et fonctionnaires exécutifs élus aux niveaux sous-national et local, [CDL-AD\(2019\)007](#), §§ 13 et suivants.

<sup>9</sup> CSCE/OSCE, [Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE](#), 29 juin 1990, par. 6-7 et 24, par lesquels les États participants de l'OSCE se sont engagés « [à] veiller à ce que la volonté du peuple serve de base à l'autorité du gouvernement, les États participants (...) respecteront le droit des citoyens de briguer des fonctions politiques ou publiques, à titre individuel ou en tant que représentants de partis ou d'organisations politiques, sans discrimination » (par. 7.5) et que toute restriction des droits et libertés doit « être strictement proportionnée au but de la loi » (par. 24).

<sup>10</sup> [CDL-AD\(2023\)031](#), §§ 27 et suivants.

<sup>11</sup> Voir, par exemple, CourEDH, [Avis consultatif sur l'appréciation, au regard de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention, de la proportionnalité d'une interdiction générale de se présenter à des élections après avoir été démis de ses fonctions dans le cadre d'une procédure de destitution](#), Requête n°. P16-2020-002 de la Cour administrative suprême de Lituanie, 8 avril 2022.

<sup>12</sup> Voir, par exemple, CourEDH, *Parti politique « Patria » et autres c. République de Moldova*, n° 5113/15 et 14 autres, 4 août 2020, § 32.

<sup>13</sup> Cour européenne des droits de l'homme. *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2) [GC], n° 74025/01, 6 octobre 2005, § 82.

26. Pour être compatible avec la CEDH, toute ingérence dans l'article 3 du protocole n° 1 à la CEDH doit en premier lieu être prévue par la loi, ce qui signifie qu'elle doit être suffisamment claire et prévisible. 1 à la CEDH doit en premier lieu être prévue par la loi, ce qui signifie qu'elle doit être suffisamment claire et prévisible. Le principe de prévisibilité implique qu'une personne moyenne doit être en mesure de connaître et de prévoir, à tout moment et à un degré raisonnable, les conséquences de ses actes afin de régler sa conduite en conséquence<sup>14</sup>. À cet égard, la décision de la Cour constitutionnelle déclarant le parti Șor inconstitutionnel était très détaillée et désignait des actes particuliers, commis par des personnes particulières, comme motifs de la déclaration d'inconstitutionnalité. Cette décision pourrait donc servir de base à une approche individualisée pour les personnes concernées par la restriction. Cependant, les critères établis dans les amendements pour imposer la limitation du droit d'éligibilité ne sont pas toujours définis de manière adéquate sur le plan juridique : en particulier, les quatre points subsidiaires de l'article 16, paragraphe 2, point f), font référence à des comportements qui ont été mentionnés (ou considérés) « comme un argument dans la décision de la Cour constitutionnelle relative à la déclaration d'inconstitutionnalité du parti politique ». Cette formulation semble excessivement large et vague.

27. En ce qui concerne le premier point, relatif aux personnes condamnées, il est également important de noter que l'article 16, paragraphe 2, point c), prive déjà les personnes condamnées à une peine d'emprisonnement (privation de liberté) par décision de justice définitive ou celles qui ont été condamnées pour avoir délibérément commis des crimes, du droit de se porter candidat. En outre, l'article 16, paragraphe 2, point d), du code électoral, lu conjointement avec l'article 65 du code pénal de la République de Moldova, prévoit déjà la possibilité pour un tribunal de priver une personne condamnée du droit d'occuper certaines fonctions, à titre de peine principale ou complémentaire. Cela signifie que ces dispositions se chevauchent ou font potentiellement double emploi avec une partie de l'article 16, paragraphe 2, point f), ce qui peut créer une confusion préjudiciable au principe de sécurité juridique et de prévisibilité.

28. En outre, l'article 16, paragraphe 2, point f), deuxième alinéa, fait référence de manière générale à l'exclusion des élections précédentes et ne fixe pas la période pendant laquelle l'exclusion des élections précédentes pour violation de la législation électorale serait envisagée. En outre, la disposition ne mentionne pas le type de violations, l'intentionnalité et le niveau de gravité nécessaires pour justifier une telle exclusion générale.

29. En outre, la loi prévoit l'inéligibilité également en cas d'inscription sur les listes de personnes faisant l'objet de sanctions internationales adoptées par des États ou des organisations étrangers, en dehors de toute procédure judiciaire en République de Moldova (troisième point). Les processus d'inscription sur les listes internationales ont fait l'objet de critiques en raison de l'absence (fréquente) de sécurité juridique, d'insuffisances procédurales et d'irrégularités de procédure, et du fait que, souvent, les mesures nationales de mise en œuvre concernant les personnes inscrites sur ces listes ne prévoient pas d'accès au contrôle juridictionnel desdites mesures ni de garanties minimales adéquates<sup>15</sup>.

30. Enfin, la formulation fourre-tout prévue par le quatrième point de l'article 16, paragraphe 2, point f) (application des restrictions aux personnes qui « ont commis des actes qui, sans relever expressément des actions prévues aux points 1)-3), ont été mentionnés comme arguments pris en considération dans la décision de la Cour constitutionnelle relative à la déclaration d'inconstitutionnalité du parti politique ») est plutôt vague et peut couvrir une grande variété de situations impliquant la possibilité d'une application arbitraire des restrictions. Elle ne définit pas

---

<sup>14</sup> CourEDH, *The Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 1), n° [6538/74](#), 26 avril 1979, § 49. Voir aussi Commission de Venise, Liste de contrôle sur l'état de droit, [CDL-AD\(2016\)007](#), § 58 ; et BIDDH, [Principes directeurs relatifs à l'élaboration démocratique des lois et à l'amélioration des lois](#) (9 octobre 2023), Principe 16.

<sup>15</sup> Voir, par exemple, le rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Rapport 2010 sur les dix domaines de bonnes pratiques dans la lutte contre le terrorisme, Doc. ONU A/HRC/16/51 (2010), pratique 9.

les preuves nécessaires pour démontrer que les personnes en question ont commis l'action et ne permet pas de les individualiser clairement ni de déterminer les infractions présumées commises.

31. La Commission de Venise et le BIDDH doutent donc que l'un des points de l'article 16(2)(f) soit conforme au principe de prévisibilité, qui fait partie de la sécurité juridique<sup>16</sup>.

32. Enfin, conformément à l'article 16(2)(f) nouvellement introduit, les individus qui, à la date de la décision de la Cour constitutionnelle déclarant un parti politique inconstitutionnel, c'est-à-dire le 19 juin 2023 dans le cas du Parti Şor, entrent dans l'une des quatre catégories prévues dans les amendements peuvent être privés du droit de se présenter aux élections pendant une période de 3 ans à compter de la date de la décision d'inconstitutionnalité. Cela signifie qu'au moment de la décision d'inconstitutionnalité, qui est le point de départ de la période d'inéligibilité, ces personnes ne pouvaient pas prévoir les conséquences de leur comportement. La Commission de Venise et le BIDDH rappellent qu'en principe, la législation ne devrait pas avoir d'effet rétroactif et que les exceptions à cette règle devraient être clairement énoncées dans la législation, strictement limitées à des raisons impérieuses d'intérêt public et seulement si elles sont conformes au principe de proportionnalité<sup>17</sup>.

### 3. Objectif légitime

33. L'art. 3 du Protocole 1 à la CEDH ne comporte pas de liste explicite de buts légitimes, comme les articles 8 à 11 à la Convention, et la Cour n'applique pas non plus les critères de « nécessité » ou de « besoin social impérieux ». Cependant, le but poursuivi par un État doit être compatible avec le principe de l'État de droit et les objectifs généraux de la Convention<sup>18</sup>.

34. Comme indiqué dans l'avis conjoint précédent, « le but déclaré de défendre la Constitution et l'intégrité de l'État démocratique, en empêchant un parti politique de prendre le pouvoir de manière inconstitutionnelle, tel qu'exprimé dans la décision de la Cour constitutionnelle qui a conduit à l'interdiction du parti politique Şor, est légitime et peut justifier des restrictions au droit d'être élu. De même, l'objectif déclaré de mettre en œuvre une décision d'une Cour constitutionnelle constituerait aussi *prima facie* un objectif légitime s'il était mandaté par la décision »<sup>19</sup>. Le but de la mesure est légitime, puisqu'il peut être assimilé à la « protection de l'intégrité du processus démocratique en excluant de la participation aux travaux d'un corps législatif démocratique les personnes qui ont joué un rôle actif et dirigeant dans un parti directement lié à la tentative de renversement violent du régime démocratique nouvellement établi »<sup>20</sup>. En outre, l'inéligibilité prévue par les amendements, qui concerne la participation à des activités ayant entraîné l'inconstitutionnalité d'un parti, peut avoir pour but d'empêcher les personnes qui ont mis l'ordre constitutionnel en péril d'être élues à des fonctions publiques. À cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que la mise en place de mécanismes d'autoprotection pour préserver l'ordre démocratique, par exemple en excluant du corps législatif les hauts fonctionnaires qui ont commis des violations flagrantes de la Constitution ou qui ont violé leur serment prévu par la Constitution, constituait un objectif légitime<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), II.B.3.

<sup>17</sup> Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste de contrôle de l'État de droit, § 62.

<sup>18</sup> Commission de Venise, Rapport sur la limitation de la durée du mandat ; Partie II, Membres du Parlement, et Partie III, Représentants élus aux niveaux sous-national et local et fonctionnaires exécutifs élus aux niveaux sous-national et local, [CDL-AD\(2019\)007](#), § 16.

<sup>19</sup> [CDL-AD\(2023\)031](#), § 41.

<sup>20</sup> CourEDH, *Ždanoka c. Lettonie* [GC], no. 58278/00, 16 mars 2006, § 122.

<sup>21</sup> CourEDH, [Avis consultatif sur l'appréciation, au regard de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention, de la proportionnalité d'une interdiction générale de se présenter à des élections après avoir été démis de ses fonctions dans le cadre d'une procédure de destitution](#), Requête n° P16-2020-002 de la Cour administrative suprême de Lituanie, 8 avril 2022, § 83. P16-2020-002 de la Cour administrative suprême de Lituanie, 8 avril 2022, § 83.

#### 4. Proportionnalité et absence d'arbitraire

35. Il reste à déterminer si les mesures contenues dans les amendements sont proportionnées et exemptes d'arbitraire. À cet égard, il convient de rappeler que la Cour constitutionnelle a considéré que la version précédente de la loi n'était pas assortie de garanties suffisantes pour assurer la protection contre l'arbitraire et qu'elle était donc disproportionnée par rapport à l'objectif légitime poursuivi.

36. La Commission de Venise et le BIDDH rappellent également qu'il convient d'établir une distinction claire entre le parti politique qui a été déclaré inconstitutionnel et les droits des personnes qui militent ou ont milité au sein de ce parti politique. L'interdiction du parti n'affecte pas directement les droits de tous ces individus.

37. En évaluant la proportionnalité d'une mesure générale restreignant l'exercice des droits garantis par l'article 3 du protocole 1 à la CEDH, la Cour européenne des droits de l'homme accorde un poids décisif à l'existence d'une limite temporelle<sup>22</sup>. La limitation de la privation du droit d'éligibilité à une durée de trois ans - au lieu de cinq ans, ce que la Cour constitutionnelle a considéré comme injustifié - doit être saluée et devrait limiter le risque de sanctions disproportionnées dans le temps. Cependant, l'application d'une mesure standardisée à toutes les personnes concernées peut elle-même être considérée comme une mesure disproportionnée, étant donné qu'il peut y avoir différents niveaux de gravité dans le comportement des personnes jugées responsables des actions qui ont conduit à l'interdiction du parti. De plus, aucune possibilité ne leur est donnée de demander la levée de l'interdiction de se présenter aux élections avant les prochaines élections. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent que la durée des sanctions soit modulée en fonction de la gravité du comportement considéré, comme indiqué ci-dessous.

38. La Commission de Venise et le BIDDH rappellent que les principes de proportionnalité et d'interdiction de l'arbitraire impliquent l'individualisation des mesures. Cela nécessite l'introduction de critères adéquats et une évaluation individuelle efficace qui limiterait les restrictions du droit d'être élu aux seuls membres et/ou représentants élus du parti dont les activités ont mis en danger la Constitution et l'intégrité de l'Etat démocratique ou qui ont fait l'objet d'une condamnation pénale pour un délit grave<sup>23</sup>.

39. Les restrictions au droit d'être élu introduites par les amendements semblent reposer sur des critères plus individualisés, dans la mesure où l'inéligibilité est liée aux comportements individuels passés, alors que ces comportements ont été considérés comme un argument par la Cour constitutionnelle pour déclarer un parti politique inconstitutionnel. Cela serait en principe conforme à l'appréciation de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Ždanoka c. Lettonie*<sup>24</sup>, qui est pertinente dans la mesure où elle traitait d'une restriction du droit de se présenter aux élections sur la base de l'appartenance à certains groupes politiques, et où il a été souligné que le comportement donnant lieu à la restriction était d'avoir eu une « participation active » dans ces groupes.

40. Dans le même temps, si les amendements semblent viser à réduire le champ d'application personnel de la sanction d'inéligibilité, l'ampleur des restrictions prévues suscite des inquiétudes, en particulier en l'absence de mention de l'existence de limitations progressives à l'interdiction de se présenter aux élections. En particulier, lors de l'imposition de sanctions, l'article 16,

---

<sup>22</sup> CourEDH, [Avis consultatif sur l'appréciation, au regard de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention, de la proportionnalité d'une interdiction générale de se présenter à des élections après avoir été démis de ses fonctions dans le cadre d'une procédure de destitution](#), Requête n°. P16-2020-002 de la Cour administrative suprême de Lituanie, 8 avril 2022, § 90, avec d'autres références, notamment CourEDH *Paksas c. Lituanie*, [GC], no. [34932/04](#), 6 janvier 2011, § 109.

<sup>23</sup> [CDL-AD\(2023\)031](#), § 60.

<sup>24</sup> Cour européenne des droits de l'homme. *Ždanoka c. Lettonie* [GC], no. 58278/00, 16 mars 2006, § 126.

paragraphe 2, point f), nouvellement introduit, ne fait pas de distinction entre les différentes situations juridiques/statuts des personnes concernées et le niveau de gravité et d'intentionnalité de leurs comportements/actions. Par conséquent, les personnes soupçonnées de certaines infractions, mais non poursuivies et condamnées pour celles-ci, seraient traitées de la même manière que les personnes condamnées et sanctionnées (premier point).

41. Comme l'a jugé la Cour européenne des droits de l'homme, il y a violation de l'article 3 du protocole n° 1 à la CEDH si une restriction est appliquée au droit d'être élu sans preuves suffisantes et pertinentes<sup>25</sup>. Malgré les améliorations apportées par les nouveaux amendements qui individualisent apparemment la mesure, la possibilité d'appliquer l'inéligibilité aux personnes « suspectées, accusées ou mises en examen » est trop large, car la restriction des droits politiques peut être appliquée sans preuves suffisantes de l'implication des personnes concernées dans la commission des actes qui ont conduit à l'inéligibilité. La privation du droit d'éligibilité de personnes non encore condamnées ne pourrait être légitime et proportionnée que dans des situations exceptionnelles, par exemple pour des crimes stipulés dans le statut de Rome de la Cour pénale internationale<sup>26</sup>.

## 5. Garanties procédurales et recours effectif

42. Dans le précédent avis conjoint, le BIDDH et la Commission de Venise ont recommandé d'accorder aux personnes soumises à des restrictions « l'ensemble des garanties procédurales dans le processus d'évaluation, y compris une décision suffisamment motivée et la possibilité de contester la limitation des droits en donnant l'occasion de demander un contrôle judiciaire de la décision de les priver du droit de se présenter aux élections »<sup>27</sup>.

43. La Cour européenne des droits de l'homme a souligné la nécessité d'offrir des garanties procédurales suffisantes contre l'arbitraire dans le cadre du processus d'évaluation individuelle par les autorités nationales<sup>28</sup>. Il existe un risque que, sur la base de la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique, l'inéligibilité soit confirmée sans preuve suffisante que les personnes concernées ont activement contribué aux actes illégitimes attribués au parti politique qui ont conduit à la déclaration d'inconstitutionnalité. Le simple fait que le comportement de la personne ait été cité comme l'un des arguments par la Cour constitutionnelle ne devrait pas suffire. Comme le prévoient les obligations internationales et les engagements de l'OSCE, des garanties procédurales solides sont nécessaires pour assurer le droit de chacun à « des moyens de recours effectifs contre les décisions administratives afin de garantir le respect des droits fondamentaux et d'assurer l'intégrité juridique », y compris « la possibilité d'un contrôle juridictionnel de ces [...] décisions »<sup>29</sup>. Ceci s'applique à la décision de la Commission électorale centrale d'inclure un individu dans la liste de l'article 16(f), impliquant l'inéligibilité.

44. Les modifications examinées visent à remédier à l'absence de recours effectif signalée dans l'avis conjoint précédent en prévoyant les mécanismes respectifs, notamment en envisageant la possibilité pour les personnes concernées de faire appel des décisions respectives des organes électoraux devant le tribunal. Les amendements prévoient également la présentation de preuves

---

<sup>25</sup> CourEDH, *Parti politique « Patria » et autres c. République de Moldova*, nos 5113/15 et 14 autres, 4 août 2020, § 38. Sur la prévention de l'arbitraire, voir aussi *Miniscalco c. Italie*, 17 septembre 2021, no. [55093/13](#), § 96.

<sup>26</sup> Voir aussi Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)036cor](#), Rapport sur l'exclusion des délinquants du Parlement, § 156, selon lequel la privation du droit d'éligibilité de personnes non encore condamnées ne pourrait être légitime et proportionnée que dans des situations exceptionnelles, par exemple pour des crimes stipulés dans le statut de Rome de la Cour pénale internationale, § 96.

<sup>27</sup> [CDL-AD\(2023\)031](#), § 60.

<sup>28</sup> Voir *Parti politique « Patria » et autres c. République de Moldova*, 4 août 2020, nos [5113/15](#) et 14 autres ; *Miniscalco c. Italie*, 17 septembre 2021, no. [55093/13](#) ; *Galan c. Italie* (déc.), 17 juin 2021. Voir également *Podkolzina c. Lettonie*, 9 avril 2002, no. [46726/99](#), dans laquelle la Cour a déclaré que le principe de la garantie effective des droits exige que la procédure d'évaluation de l'éligibilité d'un candidat offre des garanties suffisantes pour empêcher les décisions arbitraires.

<sup>29</sup> Voir le paragraphe 5.10 du [document de Copenhague de l'OSCE de 1990](#).

attestant que, avant la déclaration d'inconstitutionnalité du parti politique, l'individu a tenté de déterminer le parti à abandonner les actions qui ont conduit à sa déclaration d'inconstitutionnalité ou qu'il s'est dissocié publiquement de ces actions (nouvel article 16 (2<sup>3</sup>)). La Commission de Venise et le BIDDH se félicitent que, dans le cadre de la vérification des preuves présentées par le candidat, la Commission électorale centrale procède à une audition conformément au principe fondamental *audi alteram partem* et que la personne ait droit à la présence d'un avocat (article 68 (5<sup>1</sup>)).

45. L'article 16 (2<sup>2</sup>) stipule qu'en vue d'appliquer la restriction prévue au paragraphe (2), lettre f), l'Inspection générale de la police, le Centre national anticorruption, le Service de sécurité et de renseignement et le Bureau du procureur général, ainsi que les bureaux spécialisés du ministère public, soumettent à la Commission électorale centrale les informations concernant les personnes qui répondent aux critères énoncés au paragraphe (2), lettre f), avec la mention expresse du critère respectif. La possibilité pour la Commission électorale centrale de s'appuyer sur des documents fournis par le Service de sécurité et de renseignement pourrait conduire à l'utilisation de documents secrets et pourrait affecter la capacité des individus à exercer leur droit de contester les preuves présentées contre eux. A cet égard, la Commission de Venise et le BIDDH rappellent que « [e]n particulier lorsqu'un pouvoir de l'exécutif est exercé en secret, les risques d'arbitraire sont évidents »<sup>30</sup>. Il est donc particulièrement important que les garanties procédurales soient pleinement respectées afin d'éviter les décisions arbitraires. Les autorités ont informé la Commission de Venise et le BIDDH que l'article 222(3) du Code administratif prévoit ce qui suit : « Si un participant au procès invoque la nature secrète de documents, de dossiers administratifs ou d'une information, ou si le tribunal est de cet avis, il décide, par une décision susceptible de recours, dans quelle mesure les parties au procès auront accès au dossier (...) ». Cette disposition doit être interprétée en conformité avec le principe de la proportionnalité, et l'accès refusé seulement lorsque c'est absolument nécessaire.

46. Les amendements analysés impliquent que, si la Commission électorale centrale considère que le comportement d'une personne répond à l'un des critères visés à l'article 16, paragraphe 2, point f), il existe une présomption implicite que cette personne a commis des actes illégitimes qui justifient son inéligibilité. Pour éviter cette sanction, une personne qui remplit au moins l'un des critères d'inéligibilité doit présenter des preuves prouvant « sans équivoque » qu'avant la déclaration d'inconstitutionnalité du parti politique, elle a tenté de déterminer le parti à abandonner les actions qui l'ont conduit à être déclaré inconstitutionnel ou qu'elle s'est dissociée publiquement de ces actions ; ou des preuves prouvant le rejet des poursuites à son encontre ou son acquittement dans l'action pénale intentée contre elle (article 16(2<sup>3-2</sup>)). La Commission de Venise et le BIDDH notent, en premier lieu, que le niveau de preuve requis est élevé au rang de « sans équivoque ». L'expression « sans équivoque » semble exiger un niveau plus élevé que « au-delà de tout doute raisonnable » (comme en droit pénal) ou « selon la prépondérance des probabilités » (comme en droit privé), et signifier plutôt « avec certitude ». Prouver « sans équivoque » est très difficile et pourrait donc conduire à l'impossibilité pratique pour l'individu de fournir de telles preuves et potentiellement à des décisions arbitraires et/ou disproportionnées. Cela est particulièrement vrai lorsque les preuves doivent être apportées dans le cadre de la vie du parti : dans la vie du parti et dans le processus de prise de décision, les individus changent très souvent leurs croyances et leurs comportements en fonction de l'environnement politique et de la dynamique du processus politique. La Commission de Venise et le BIDDH considèrent que des garanties procédurales devraient être assurées aux deux étapes du processus - inclusion dans la liste des personnes visées à l'article 16(2)(f) et disculpation éventuelle - : les individus doivent avoir une véritable possibilité, premièrement, de contester le fait de remplir les conditions de l'article 16(2)(f), et deuxièmement, s'ils les remplissent, de réfuter les preuves à leur encontre ; la norme de preuve devrait être abaissée pour n'exiger de la personne que des preuves qui remettent en question la véracité des faits présumés. En outre, le fait qu'une personne ait changé

---

<sup>30</sup> CourEDH *Malone c. Royaume-Uni*, n° 8691/79, 2 août 1984, § 67 ; *Muhammad et Muhammad c. Roumanie*, n° 80982/12, 15 octobre 2020, § 35.

de position - avant la décision de la Cour constitutionnelle - passant d'une position favorable à une position défavorable aux actions du parti critiqué devrait être pris en compte<sup>31</sup>.

47. A la lumière de ce qui précède, il pourrait être acceptable d'introduire un mécanisme de déchéance du droit d'éligibilité par lequel les autorités ou tribunaux compétents se contenteraient de *vérifier si une personne donnée appartient à la catégorie ou au groupe* remplissant les conditions de l'article 16, paragraphe 2, point f), à condition que ladite personne soit réellement en mesure de contester l'existence de ces conditions en premier lieu. Cela peut être préférable au fait d'autoriser les autorités à rechercher si ces personnes ont tenté de déterminer le parti à abandonner les actions qui l'ont conduit à être déclaré inconstitutionnel ou si elles se sont dissociées publiquement de ces actions, ce qui pourrait s'avérer très intrusif.<sup>32</sup>

48. A la lumière également des remarques formulées ci-dessus concernant la prévisibilité de l'ingérence, la Commission de Venise et le BIDDH estiment qu'il est difficile de vérifier que les amendements établissent un juste équilibre entre le but légitime poursuivi (voir paragraphes 34-35 ci-dessus) et la protection du droit de siéger en tant qu'élu.

#### IV. Conclusion

49. Par lettre du 27 octobre 2023, M. Igor Grosu, président du Parlement de la République de Moldova, a soumis une demande d'avis sur les derniers amendements au code électoral adoptés le 4 octobre 2023. Cet avis fait suite à l'avis conjoint de la Commission de Venise et du BIDDH sur les amendements au code électoral et autres lois connexes concernant l'inéligibilité des personnes liées à des partis politiques déclarés inconstitutionnels, adopté par la Commission de Venise lors de sa session d'octobre 2023. Comme cet avis sur les suites données concerne le domaine électoral, il a été préparé conjointement par la Commission de Venise et le BIDDH.

50. Le 3 octobre 2023, la Cour constitutionnelle de la République de Moldova a admis un recours des députés indépendants de l'(ancien) parti Șor qui avait été jugé inconstitutionnel le 19 juin 2023 et a déclaré inconstitutionnel l'article 16(2)(e) du code électoral, qui avait introduit l'inéligibilité discutée dans le (premier) avis conjoint. Le lendemain, le 4 octobre 2023, le Parlement de la République de Moldova a adopté, avec les voix de la majorité parlementaire et en deux lectures tenues le même jour, de nouveaux amendements comprenant de nouvelles dispositions sur l'inéligibilité. Cette adoption a eu lieu deux jours avant la date limite d'enregistrement des candidats et un mois avant les prochaines élections locales prévues pour le 5 novembre 2023.

---

<sup>31</sup> Sur l'admissibilité du renversement de la charge de la preuve, voir Cour européenne des droits de l'homme. *Ždanoka c. Lettonie [GC]*, no. 58278/00, 16 mars 2006, § 124. Sur la charge de la preuve, voir aussi Commission de Venise, Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, [CDL-AD\(2014\)046](#), § 241, selon lesquelles « [l]a charge de la preuve pour les violations entraînant des sanctions devrait toujours incomber aux autorités. Il s'agit notamment de fournir des preuves adéquates pour étayer l'allégation d'une violation entraînant des sanctions ».

<sup>32</sup> Comme souligné par la Cour européenne des droits de l'homme, « la Convention n'exclut pas que le législateur définisse dans le détail la portée et les modalités d'application d'une mesure de restriction, les tribunaux ordinaires ayant seulement pour tâche de vérifier si une personne en particulier relève de la catégorie ou du groupe visés par la mesure législative en question. Cela vaut particulièrement pour les questions mettant en jeu l'article 3 du Protocole no 1. La tâche de la Cour consiste essentiellement à apprécier si, au regard de cette disposition, la mesure adoptée par le Parlement est proportionnée, et non à la juger fautive uniquement au motif que les juridictions internes n'avaient pas le pouvoir d'en « individualiser pleinement » l'application à la lumière de la situation et des circonstances particulières de l'individu » (voir CEDH, *Ždanoka c. Lettonie [GC]*, no. 58278/00, 16 mars 2006, § 125). La Cour a aussi noté que, dans le contexte de la privation du droit d'être élu, certaines mesures spéciales de droit public pourraient être introduites pour réglementer l'accès au processus politique et, dans le contexte de la procédure de privation du droit d'être élu, « il se peut que les doutes soient interprétés en défaveur de la personne souhaitant présenter sa candidature, que la charge de la preuve soit déplacée sur elle, et que les apparences passent pour revêtir de l'importance » (CEDH, *Ždanoka c. Lettonie [GC]*, no. 58278/00, 16 mars 2006, § 124).

51. De l'avis de la Commission de Venise et du BIDDH, modifier la législation électorale alors que le processus électoral est en cours a généralement pour but, ou peut sembler avoir pour but, de manipuler le processus électoral pour servir des intérêts partisans, à moins que les amendements ne servent un intérêt légitime fondamental prépondérant, tel que la protection de l'intégrité même des élections.

52. Un certain nombre d'éléments des amendements doivent être salués :

- La limitation de la durée de l'inéligibilité à trois ans à compter de la décision d'inconstitutionnalité du parti politique, au lieu de cinq, ce qui devrait limiter le risque de sanctions disproportionnées dans le temps ;
- L'introduction d'une approche plus individualisée appliquant la sanction d'inéligibilité sur la base du comportement individuel spécifique de ses destinataires et limitant finalement l'application des restrictions à un groupe de personnes beaucoup plus restreint ;
- L'introduction de la possibilité de demander un contrôle judiciaire de la décision de privation du droit de se présenter aux élections, ainsi que la possibilité de présenter des preuves aux organes électoraux pour contester la décision relative à ses activités.

53. Si les amendements peuvent répondre à l'objectif légitime de défendre la Constitution et l'intégrité de l'État, les restrictions qu'ils imposent ne sont pas conformes à l'article 3 du premier protocole additionnel à la CEDH et à l'article 25 PIDCP, car elles ne semblent pas entièrement prévisibles ni totalement conformes au principe de la proportionnalité.

54. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent donc aux autorités moldaves, si elles souhaitent empêcher certains membres de partis politiques déclarés inconstitutionnels de se porter candidats aux élections :

- de définir les critères de restriction du droit d'éligibilité de manière plus précise et plus étroite, conformément aux principes de sécurité juridique et de proportionnalité, en supprimant la possibilité d'appliquer l'inéligibilité aux personnes « soupçonnées, accusées ou inculpées » (article 16, paragraphe 2, point f), premier alinéa) et d'autres termes vagues et généraux (article 16, paragraphe 2, point f), deuxième, troisième et quatrième alinéas), tout en limitant les restrictions de ce droit aux personnes dont les activités ont mis en danger la Constitution et l'intégrité de l'État démocratique, par leurs actions et leurs expressions, et/ou qui ont activement poursuivi les objectifs (illégaux) des partis anticonstitutionnels ;
- d'exiger des autorités qu'elles démontrent, en fournissant des preuves suffisantes et pertinentes, qu'une personne remplit les conditions et les critères de l'article 16, paragraphe 2, point f), et qu'elle a activement contribué aux actes illégitimes attribués au parti politique qui a conduit à la déclaration d'inconstitutionnalité et, de préférence, que cela soit établi par un tribunal ;
- de donner aux individus une véritable chance devant les organes électoraux avec une charge de la preuve raisonnable qui permette aux individus de réfuter la présomption de leur implication individuelle dans les activités du parti qui ont conduit à sa déclaration d'inconstitutionnalité.

55. La Commission de Venise et le BIDDH rappellent que la mise en œuvre de ces recommandations est essentielle pour éviter de rompre l'équilibre entre l'objectif légitime de la protection de l'ordre démocratique de l'Etat et de la sécurité nationale et la nécessité de protéger les droits électoraux individuels, sans porter atteinte de manière disproportionnée au rôle essentiel joué par tous les acteurs politiques pour garantir le pluralisme ni menacer la nature représentative du corps législatif. En outre, la Commission de Venise et le BIDDH réitèrent que l'examen de la manière de modifier la législation pour la rendre conforme à ces recommandations devrait se faire dans le cadre d'un véritable processus de consultation.

56. La Commission de Venise et le BIDDH restent à la disposition des autorités moldaves pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.