



Strasbourg / Varsovie, le 6 octobre 2023

CDL-AD(2023)031
ODIHR-482/2023

Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

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

REPUBLIQUE DE MOLDOVA

AVIS CONJOINT

SUR

**LES AMENDEMENTS AU CODE ELECTORAL ET AUTRES LOIS CONNEXES
CONCERNANT L'INELIGIBILITE DES PERSONNES LIEES A DES PARTIS
POLITIQUES DECLARES INCONSTITUTIONNELS**

**Approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 78e réunion
(Venise, 5 octobre 2023)**

**et adopté par la Commission de Venise lors de sa 136e session plénière
(Venise, 6-7 octobre 2023)**

sur la base des commentaires de

M. Srdjan DARMANOVIĆ (membre, Monténégro)

M. Michael FREND (membre, Malte)

Mme Janine OTÁLORA MALASSIS (membre suppléant, Mexique)

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

Mme Marla MORRY (experte, BIDDH)

Mme Lolita ČIGĀNE (experte, BIDDH)

Mme Barbara JOUAN STONESTREET (Experte, BIDDH)

Avis co-financé
par l'Union européenne



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. Traités et normes internationaux et régionaux, engagements de l'OSCE pertinents	8
3. Prescrit par la loi.....	12
4. Objectif légitime.....	13
5. Proportionnalité	14
6. Garanties procédurales et recours effectif	16
7. Mesures spécifiques.....	16
IV. Conclusion.....	17

I. Introduction

1. Par lettre du 24 juillet 2023, M. Igor Grosu, président du Parlement de la République de Moldova, a présenté une demande d'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi portant modification de certains actes normatifs (mise en œuvre de certaines considérations de la décision de la Cour constitutionnelle n° 10/2023 sur le contrôle de la constitutionnalité du parti politique " Șor "). Le projet de loi a ensuite été adopté par le Parlement le 31 juillet 2023 ([CDL-REF\(2023\)032](#), ci-après : la loi).

2. Plus précisément, la demande pose les questions suivantes :

- Dans le cadre de la mise en œuvre de la décision de la Cour constitutionnelle, qui a avant tout un objectif préventif et vise donc à limiter la participation à l'activité politique de ces partis, une restriction de trois ans aux candidats (aux personnes occupant des postes de direction ou des fonctions électives au sein d'un parti déclaré inconstitutionnel) serait-elle efficace et proportionnelle ?
- Existe-t-il des expériences antérieures dans les pays européens à cet égard, ou des références qui appuieraient une telle restriction ?

3. Le présent avis portant sur le domaine électoral, il a été préparé conjointement par la Commission de Venise et le BIDDH. Cet avis, qui a été demandé sur la base du projet de loi, couvre les dispositions contenues dans la loi promulguée.

4. M. Srdjan Darmanović, M. Michael Frendo, Mme Janine Otálora Malassis et M. Kaarlo Tuori ont été les rapporteurs de cet avis. Mme Marla Morry et deux membres du groupe d'experts du BIDDH sur les partis politiques, Mme Lolita Čigāne et Mme Barbara Jouan Stonestreet, ont été désignés comme experts pour le BIDDH.

5. Les 4 et 5 septembre 2023, une délégation conjointe composée de MM. Darmanović, Frendo et Tuori pour la Commission de Venise, assistée de MM. Pierre Garrone et Domenico Vallario du Secrétariat de la Commission, et de M. Goran Petrov du Secrétariat du BIDDH, a eu des réunions en ligne avec le ministre de la Justice et d'autres représentants du ministère ; la Commission juridique sur les nominations et les immunités du Parlement ; 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 Bloc Electoral des Socialistes et Communistes n'était pas disponible pour des réunions. Cet avis conjoint prend en compte les informations obtenues lors des réunions mentionnées ci-dessus. La Commission et le BIDDH remercient les autorités moldaves pour l'excellente organisation de ces réunions.

6. Le présent avis a été préparé sur la base de la traduction anglaise de la loi. Cette traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

7. Le présent avis conjoint a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs de la Commission de Venise et des experts du BIDDH, ainsi que des résultats des réunions des 4 et 5 septembre 2023. Il a été approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 78e réunion (Venise, 5 octobre 2023) et examiné lors de la réunion conjointe des Sous-Commissions sur les institutions démocratiques et sur l'Amérique latine le même jour. Suite à un échange de vues avec M. Eduard Serbenko, Secrétaire d'État au Ministère de la Justice de la République de Moldova, il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 136e session plénière (Venise, 6-7 octobre 2023).

II. Contexte et portée de l'avis conjoint

8. La demande du président du Parlement de Moldavie fait suite à une décision de la Cour constitutionnelle de la République de Moldavie du 19 juin 2023 de déclarer le parti politique

Şor inconstitutionnel. La Cour constitutionnelle a estimé que ce parti était inconstitutionnel en raison du fait que "le parti et ses dirigeants, consciemment, de manière persistante, méthodique et non transparente, ont utilisé des moyens financiers d'origine illégale dans leur activité pour fausser les processus démocratiques et porter atteinte à l'ordre constitutionnel existant" ;¹ en outre, le parti politique a été impliqué dans l'achat de votes. En conséquence, la Cour constitutionnelle a conclu que les actions du parti politique Şor étaient préjudiciables à la souveraineté et à l'indépendance de la République de Moldova, soulignant que les autorités avaient précédemment appliqué les mesures les plus sévères en dehors de la déclaration d'inconstitutionnalité, telles que l'annulation de l'enregistrement des candidats, et que cela n'avait aucunement influencé la conduite du parti politique Şor dans les campagnes électorales ultérieures. Par conséquent, la Cour constitutionnelle a considéré que la seule mesure appropriée était de déclarer l'inconstitutionnalité du parti et a souligné que la déclaration d'inconstitutionnalité du parti politique visait principalement à prévenir "l'émergence de dangers futurs pour l'ordre démocratique constitutionnel". La Cour constitutionnelle a déclaré que les représentants et les membres du parti politique "Şor" qui, à la date de cette décision, occupent des sièges au Parlement de la République continueront à exercer leurs mandats en tant que députés indépendants, sans avoir le droit d'adhérer à d'autres factions parlementaires". Dans le cadre de la préparation de cet arrêt, la Cour constitutionnelle avait demandé un mémoire d'*amicus curiae* à la Commission de Venise. La Commission avait conclu, entre autres, que la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique doit être une mesure de nature exceptionnelle et de dernier recours, et qu'en plus de répondre aux exigences de légalité et de proportionnalité, la dissolution d'un parti doit être nécessaire dans une société démocratique.²

9. Dans le but de mettre en place un "système préventif de protection de la démocratie", comme l'indique la note d'information ci-jointe, le Parlement moldave a préparé le projet de loi à l'examen, qui a ensuite été voté en tant que loi.

10. Les principales dispositions du projet de modification du code électoral prévoyaient à l'origine l'inéligibilité, pour trois ans, de :

- Les membres de l'organe exécutif du parti ;
- Les membres du parti qui exerçaient un mandat électif à la date de l'arrêt de la Cour constitutionnelle ;
- Les membres du parti qui figuraient sur les listes de candidats suppléants.

11. Le code électoral, qui serait modifié par le projet de loi, couvre, outre les élections parlementaires, les élections présidentielles et locales. L'inéligibilité s'étendrait à toutes ces élections.

12. Le projet de loi a été présenté au parlement par des membres du PAS, le parti au pouvoir, le 10 juillet et la première lecture accélérée a eu lieu au parlement le 14 juillet.³ Après une courte période de consultations publiques, le projet de loi a été voté le 31 juillet 2023 en deuxième lecture avec quelques amendements : il prévoit désormais une interdiction de cinq ans de tout mandat électif pour les membres de l'organe exécutif d'un parti déclaré inconstitutionnel et les membres de ce parti qui occupent un mandat électif au moment de la décision de la Cour constitutionnelle. Les candidats désignés par un tel parti politique lors d'élections antérieures de tous types ont été retirés du projet de loi avant son adoption et ne sont donc pas soumis à

¹ § 151 de l'arrêt, à consulter (en roumain) sur [Curtea Constituțională a Republicii Moldova \(constcourt.md\)](https://constcourt.md).

² Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)051](#), République de Moldova - Mémoire d'*amicus curiae* sur la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique.

³ Actuellement, le parlement ne comprend que deux factions parlementaires, le parti PAS au pouvoir et une faction de l'opposition qui comprend le parti communiste et le parti socialiste. Les députés de l'ancienne faction du parti Şor siègent désormais en tant que députés indépendants.

l'interdiction.⁴ Les modifications procédurales relatives à la liquidation d'un parti à la suite d'un arrêt de la Cour constitutionnelle restent dans le projet révisé. La loi est maintenant divisée en trois parties, concernant les amendements au code électoral, les amendements à la loi sur les partis politiques et les amendements au code pénal. Les représentants du parlement ont fait valoir que la loi devait être adoptée rapidement, malgré la gravité de l'impact sur les droits électoraux des citoyens, à la lumière de la décision susmentionnée de la Cour constitutionnelle et en raison de la fin de la session parlementaire avant les vacances et de la nécessité de légiférer avant le début du processus d'enregistrement des candidats pour les prochaines élections locales du 5 novembre.

13. Les amendements à la loi sur les partis politiques prévoient notamment que "les attributs des partis politiques déclarés inconstitutionnels par décision de la Cour constitutionnelle ne peuvent être utilisés par d'autres partis politiques, blocs électoraux, autres candidats aux élections, participants à un référendum ou groupes d'initiative. La constatation de l'utilisation de ces attributs est un motif de refus d'enregistrement du parti politique par l'Agence de service public et de refus d'enregistrement d'un sujet électoral par l'organe électoral compétent pour la participation à toute élection" (article 4, paragraphe 6, de la loi). La loi introduit également de nouvelles procédures pour la liquidation des partis politiques déclarés inconstitutionnels. En outre, un amendement au code électoral impose la radiation d'un sujet électoral s'il est jugé responsable d'achat de voix par un organe électoral compétent, quelle que soit la gravité de l'infraction (article 102, paragraphe 5, point f)).

14. Les modifications apportées au code pénal prévoient des sanctions accrues pour les partis politiques et les candidats aux élections qui acceptent des fonds provenant d'activités criminelles organisées ou de sources interdites. En outre, de nouveaux délits sont introduits : 1) "corruption politique passive", c'est-à-dire l'acceptation par des personnes publiques, dans l'exercice du mandat obtenu à la suite des élections, de biens, de services, de privilèges ou d'avantages sous quelque forme que ce soit, indus à leur égard, en vue de démissionner d'un parti politique (ou de le quitter) et/ou d'adhérer à un autre parti politique ; et 3) "corruption politique active", c'est-à-dire l'octroi à des personnes publiques, dans l'exercice du mandat obtenu à la suite des élections, de biens, de services, de privilèges ou d'avantages sous quelque forme que ce soit, indus à leur égard, en vue de démissionner d'un parti politique (ou de le quitter) et/ou d'adhérer à un autre parti politique.

15. La loi a ensuite été promulguée par le Président de la République et est entrée en vigueur le 14 août.

16. Les questions posées par le Président du Parlement portent sur les modifications du code électoral. L'avis conjoint n'examinera donc pas séparément les deux autres chapitres de la loi (les modifications de la loi sur les partis politiques et du code pénal), sauf dans la mesure où ils concernent directement le droit de se présenter aux élections.

17. Selon les informations fournies par leurs avocats, " les députés (indépendants) actuels du parti Șor ont saisi la Cour constitutionnelle moldave, demandant un examen de la constitutionnalité de la législation d'interdiction et des mesures provisoires suspendant l'effet de la législation d'interdiction. La demande de mesures provisoires a été rejetée par la Cour constitutionnelle le 8 août 2023. Cette décision est définitive et ne peut faire l'objet d'aucun recours. Il n'y a aucune indication quant à la date à laquelle la requête au fond sera jugée". Le 17 août 2023, ils ont saisi la Cour européenne des droits de l'homme d'une demande de mesures provisoires, qui a été rejetée.

⁴ Selon les informations fournies par la Commission électorale centrale, cela a réduit le nombre de personnes potentiellement concernées de plus de 6 000 à 641, en ce qui concerne le parti Șor.

18. Le 3 octobre 2023, la Cour constitutionnelle de la République de Moldova a admis un recours des députés actuels (indépendants) du parti Șor et a déclaré inconstitutionnel l'article 16(2)(e) du Code électoral (qui avait introduit l'inéligibilité discutée dans cet avis). Le 4 octobre 2023, le Parlement de la République de Moldova a adopté un nouvel article 16(2)(f) du Code électoral qui prévoit de nouvelles causes d'inéligibilité. La Commission de Venise et le BIDDH ne sont pas en mesure d'analyser ces amendements dans le présent avis.

19. La tâche de la Commission de Venise et du BIDDH n'est pas d'analyser la constitutionnalité de la loi, encore moins le contenu de la décision de la Cour constitutionnelle, ni de déterminer dans quelle mesure la loi est nécessaire pour assurer la mise en œuvre de cet arrêt. La *portée de l'avis conjoint* est d'analyser la conformité des restrictions prévues par la loi avec les normes internationales et les engagements de l'OSCE en matière de dimension humaine, en particulier avec le droit de se présenter aux élections, qui est un aspect du suffrage universel.

III. Analyse et recommandations

A. Aspects procéduraux

1. Principes

20. 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.

21. En outre, le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise (le Code)⁵ recommande que les éléments fondamentaux de la loi électorale, 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 sembleront être dictés par des intérêts politiques immédiats".⁶

2. Application à la présente affaire

22. La loi a été adoptée avec les voix de la majorité du Parlement six semaines après l'arrêt de la Cour constitutionnelle et un peu plus de quatre mois avant les prochaines élections locales prévues pour le 5 novembre 2023, dans le but déclaré de mettre en œuvre l'arrêt de la Cour

⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, II.2.b. Voir aussi [CDL-AD\(2005\)043](#), Déclaration interprétative sur la stabilité de la loi électorale, et (mutatis mutandis) CourEDH, 8 juillet 2008, *Parti travailliste géorgien c. Géorgie*, n° 9103/04, § 88.

⁶ *Ibid*, §§ 64-65.

constitutionnelle. Le présent avis et ses recommandations sont sans préjudice de l'arrêt de la Cour constitutionnelle.

23. 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 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.

24. La Commission de Venise et le BIDDH souhaitent toutefois souligner la particularité de la situation actuelle. Les autorités ont modifié la législation dans le but déclaré de mettre en œuvre l'arrêt de la Cour constitutionnelle et le principe de stabilité de la loi électorale ne peut être invoqué pour empêcher la mise en œuvre en temps voulu d'un arrêt s'il nécessite des modifications législatives pour se conformer aux normes et principes constitutionnels. En outre, si l'adoption d'une législation par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes est toujours préférable, l'absence de consensus ne doit pas être un obstacle à l'exécution de l'arrêt. Toutefois, il est important de noter que l'arrêt de la Cour constitutionnelle n'impose pas explicitement de modifications législatives pour que l'arrêt soit pleinement mis en œuvre.

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

1. Introduction

25. La loi prévoit l'inéligibilité des "personnes qui ont la qualité de membre de l'organe exécutif du parti politique déclaré inconstitutionnel, ainsi que des personnes qui exercent des fonctions électives au nom du parti politique inconstitutionnel, pour une période de 5 ans à compter du jour du prononcé de la décision de la Cour constitutionnelle". L'inéligibilité s'étend à tous les mandats électifs et s'applique :

- *Ratione personae* : a) aux membres de l'organe exécutif d'un parti déclaré inconstitutionnel et b) aux membres de ce parti qui exercent un mandat électif - le jour du prononcé de la décision de la Cour constitutionnelle constatant l'inconstitutionnalité d'un parti politique.

- *Ratione temporis* : cinq ans à compter du jour du prononcé de la décision de la Cour constitutionnelle constatant l'inconstitutionnalité d'un parti politique.

26. L'interdiction des partis politiques en tant qu'entités collectives, bien que moins fréquente dans les démocraties, est un sujet relativement bien connu et presque tous les systèmes démocratiques reconnaissent et réglementent une certaine forme d'interdiction des partis politiques qui sont perçus comme une menace pour le système démocratique. La Commission de Venise et le BIDDH ont abordé cette question, *entre autres*, dans les Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques.⁷ La Commission de Venise a également abordé cette question de manière spécifique dans les Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues.⁸ La Commission de Venise a également été invitée à plusieurs reprises dans le passé à évaluer la législation prévoyant l'inéligibilité des délinquants électoraux et criminels. Elle a également fourni un rapport comparatif sur le sujet.⁹ La Commission de Venise a estimé que le retrait du droit de siéger en tant que représentant en raison d'une condamnation pénale pour des infractions graves devrait être

⁷ [CDL-AD\(2020\)032](#), §§ 106 et suivants.

⁸ [CDL-INF\(2000\)001](#).

⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)036cor](#), Rapport sur l'exclusion des délinquants du Parlement.

considéré comme un moyen de préserver la démocratie et la confiance des électeurs en elle.¹⁰ Le cas qui nous occupe est cependant différent. Les personnes concernées par la loi n'ont été condamnées pour aucune infraction pénale. La Commission de Venise et le BIDDH sont donc appelés à évaluer une loi qui introduit une restriction, au motif de l'appartenance à un parti déclaré inconstitutionnel, au droit d'être élu de certaines personnes qui - au moment de l'interdiction - exerçaient une fonction exécutive dans ce parti ou détenaient un mandat électif.

2. Traités et normes internationaux et régionaux, engagements de l'OSCE pertinents¹¹

27. Les droits politiques de participation sont consacrés par l'article 3 du protocole n° 1¹² de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 25.b¹³ du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (complété par l'article 2(1) sur l'interdiction de la discrimination),¹⁴ l'article 21¹⁵ de la Déclaration universelle des droits de l'homme et le document de Copenhague de l'OSCE de 1990.¹⁶ Dans le cas spécifique de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que le droit à des élections libres concernait le droit de vote et l'aspect passif, à savoir le droit de se porter candidat aux élections.¹⁷ L'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques est particulièrement pertinent pour l'éligibilité aux élections présidentielles et locales, qui ne sont pas couvertes par l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH. Dans son Observation générale sur l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Comité des droits de l'homme souligne le lien entre les droits électoraux passifs et actifs : la mise en œuvre effective du droit et de la possibilité de se présenter à des fonctions électives garantit que les personnes ayant le droit de vote doivent avoir le libre choix des candidats. L'observation générale souligne également que toute restriction au droit de se présenter à une élection doit pouvoir être justifiée par des critères objectifs et raisonnables et que les personnes qui sont par ailleurs éligibles ne doivent pas être exclues par des exigences déraisonnables ou discriminatoires telles que l'éducation, la résidence ou

¹⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)025](#), 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, § 11.

¹¹ 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.

¹² Droit à des élections libres.

Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans des conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.

¹³ Article 21.

Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des distinctions mentionnées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables :

[...].
(b) de voter et d'être élu lors d'élections périodiques honnêtes au suffrage universel et égal et au scrutin secret, garantissant l'expression libre de la volonté des électeurs.

¹⁴ L'Ukraine a ratifié le Pacte en 1973, disponible à l'adresse suivante : <https://indicators.ohchr.org/>.

¹⁵ 1. Toute personne a le droit de participer à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis.

2. Toute personne a le droit d'accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays.

3. La volonté du peuple est le fondement de l'autorité du gouvernement ; cette volonté s'exprime par des élections honnêtes qui ont lieu périodiquement, au suffrage universel et égal et au scrutin secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote.

¹⁶ 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).

¹⁷ CourEDH, *Tănase c. Moldova* [GC], 27 avril 2010, no 7/08, § 155.

l'ascendance, ou en raison de l'affiliation politique.¹⁸ L'observation générale souligne en outre que l'opinion politique ne peut être utilisée comme motif pour priver une personne du droit de se présenter à une élection.¹⁹

28. En outre, le Haut Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme a déclaré que "la participation est une caractéristique de la démocratie"²⁰, et a estimé que "des restrictions ou des privations de grande ampleur des droits électoraux peuvent ne pas être compatibles avec les garanties d'égalité et de non-discrimination prévues par le droit international".²¹

29. L'article 3 du protocole n° 1 de la CEDH s'applique aux droits électoraux concernant les parlements nationaux et les autres "législatures". Toutefois, selon la Cour européenne des droits de l'homme, le "pouvoir législatif" ne désigne pas nécessairement le seul parlement national, mais les conseils municipaux, les conseils de district et les assemblées régionales peuvent être couverts par l'article 3 du protocole n° 1 s'ils exercent "des pouvoirs normatifs primaires inhérents et font partie du pouvoir législatif". Cependant, "le pouvoir de prendre des règlements et des arrêtés, qui est conféré aux autorités locales dans de nombreux pays, doit être distingué du pouvoir législatif", y compris au niveau régional.²² L'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH consacrent le principe de l'égalité de traitement de tous les citoyens dans l'exercice de leurs droits électoraux.²³ Dans la pratique de la Cour européenne des droits de l'homme, les restrictions des droits électoraux locaux ont été examinées au regard de la clause anti-discrimination de l'article 1 du protocole n° 12, qui comprend une interdiction générale de la discrimination, non limitée aux seuls droits de la Convention.²⁴ Cet article interdit la discrimination dans la jouissance de tout droit énoncé par la loi pour quelque motif que ce soit, y compris l'opinion politique ou autre. La République de Moldova n'a pas ratifié le Protocole n° 12.

30. Les amendements adoptés par le Parlement de la République de Moldova introduisent une restriction au droit à des élections libres consacré par l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH et l'article 25 du PIDCP, plus précisément à l'aspect passif du suffrage universel (le droit d'être élu).²⁵

31. Le droit de se présenter aux élections n'est pas absolu. Dans son 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 aux élections après la destitution dans le cadre d'une

¹⁸ Nations Unies. Comité des droits de l'homme. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7. 27 août 1996. Observation générale 25, § 17. Cf. Commission de Venise, CDL-AD(2018)010, Rapport sur la limitation des mandats - Partie I - Présidents, § 66.

¹⁹ Nations Unies. Comité des droits de l'homme. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7. 27 août 1996. Observation générale 25, § 17.

²⁰ Nations Unies. Conseil des droits de l'homme. A/HRC/30/26. 23 juillet 2015. Promotion, protection et mise en œuvre du droit de participer aux affaires publiques dans le cadre de la législation existante en matière de droits de l'homme : meilleures pratiques, expériences, défis et moyens de les surmonter. Rapport du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, § 4.

²¹ Nations Unies. Conseil des droits de l'homme. A/HRC/30/26. 23 juillet 2015. Promotion, protection et mise en œuvre du droit de participer aux affaires publiques dans le cadre de la législation existante en matière de droits de l'homme : meilleures pratiques, expériences, défis et moyens de les surmonter. Rapport du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, § 8.

²² Voir le Guide sur l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme, Droit à des élections libres, https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_3_Protocol_1_ENG.pdf.

²³ Cour européenne des droits de l'homme, *Partija "Jaunie Demokrāti" et Partija "Mūsu Zeme" c. Lettonie* (déc.), 29 novembre 2007, nos 10547/07 et 34049/07.

²⁴ Cour européenne des droits de l'homme, *Selygenenko et autres c. Ukraine*, 21 octobre 2021, n° 24919/16 et 28658/16.

²⁵ Voir Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), I.1.

procédure de mise en accusation,²⁶ , la Cour européenne des droits de l'homme a rappelé les éléments essentiels de sa jurisprudence sur la limitation des droits garantis par cette disposition :

"b) Le concept de "limitations implicites"

81. Dans l'affaire *Selahattin Demirtaş* [(n° 2) [GC], n° [14305/17](#), 22 décembre 2020], §§ 387-88), la Cour a souligné le principe des limitations implicites : (...)

(...)

"388. Le concept de " limitations implicites " signifie que les critères traditionnels de " nécessité " ou de " besoin social impérieux " que la Cour utilise dans le cadre de ses analyses au titre des articles 8 à 11 de la Convention ne sont pas appliqués dans les affaires concernant l'article 3 du Protocole n° 1. En effet, la Cour cherche d'abord à déterminer s'il y a eu un traitement arbitraire ou un manque de proportionnalité. Ensuite, elle examine si la limitation a porté atteinte à la libre expression des opinions du peuple (voir *Mathieu-Mohin et Clerfayt*, [2 mars 1987, no 9267/81], § 52, et *Ždanoka*, [[GC], 16 mars 2006, no. 58278/00], § 115)."

c) Objectif légitime

82. Contrairement aux articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention, l'article 3 du Protocole n° 1 n'énonce pas lui-même une liste de buts pouvant être considérés comme légitimes aux fins de cet article (voir *Tănase*, [[GC], 27 avril 2010, no 7/08], § 164).

(...)

La Cour a également précisé que lorsqu'une menace immédiate pour la démocratie ou l'indépendance a disparu, les mesures visant à identifier une menace crédible pour l'intérêt de l'État dans des circonstances particulières, sur la base d'informations spécifiques, doivent être préférées à l'hypothèse générale selon laquelle une certaine catégorie de personnes constitue une menace pour la sécurité et l'indépendance nationales.

d) Impact du contexte politique et historique

86. Dans l'affaire *Tănase* (citée ci-dessus), la Cour a reconnu que toute législation électorale devait être évaluée à la lumière du contexte historique et politique du pays concerné, mais que les restrictions aux droits électoraux devaient être individualisées au fil du temps. Elle a déclaré :

(...)

"159. [Dans l'affaire *Ādamsons [c. Lettonie* (no [3669/03](#), §§ 123-28, 24 juin 2008)], la Cour a souligné qu'avec le temps, les restrictions générales aux droits électoraux devenaient plus difficiles à justifier. Au contraire, les mesures doivent être "individualisées" afin de répondre à un risque réel posé par une personne identifiée".

La Cour a également précisé que lorsqu'une menace immédiate pour la démocratie ou l'indépendance a disparu, les mesures visant à identifier une menace crédible pour l'intérêt de l'État dans des circonstances particulières, sur la base d'informations spécifiques, doivent être préférées à l'hypothèse générale selon laquelle une certaine catégorie de personnes constitue une menace pour la sécurité et l'indépendance nationales.

²⁶ 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. P16-2020-002](#) de la Cour administrative suprême de Lituanie, 8 avril 2022.

87. En ce qui concerne le délai de restriction des droits électoraux, la Cour a statué dans l'affaire *Ždanoka* (citée plus haut) :

"135. Il convient de noter que la Cour constitutionnelle a fait observer dans sa décision du 30 août 2000 que le parlement letton devrait fixer un délai pour la restriction. A la lumière de cet avertissement, même si l'on ne peut considérer aujourd'hui que la Lettonie a outrepassé l'importante marge d'appréciation que lui confère l'article 3 du Protocole n° 1, il n'en reste pas moins que le parlement letton doit constamment réexaminer la restriction statutaire, en vue d'y mettre fin rapidement. Une telle conclusion semble d'autant plus justifiée que la Lettonie jouit aujourd'hui d'une plus grande stabilité, *notamment en raison* de sa pleine intégration européenne (...) Par conséquent, l'absence de mesures actives prises par le législateur letton à cet égard peut conduire à une conclusion différente de la Cour (voir, *mutatis mutandis*, *Sheffield et Horsham c. Royaume-Uni*, 30 juillet 1998, § 60, *Recueil* -1998-V ; voir aussi l'arrêt de suivi de cette affaire, *Christine Goodwin c. Royaume-Uni* [GC], no [28957/95](#), §§ 7193-, CEDH 2002-VI)."

e) Garanties procédurales

88. Pour contrôler la compatibilité d'une ingérence avec les exigences de l'article 3 du Protocole no 1, la Cour doit examiner en détail les procédures et décisions internes pertinentes, afin de déterminer si des garanties suffisantes contre l'arbitraire ont été accordées au requérant et si les décisions pertinentes ont été suffisamment motivées (voir *Abil c. Azerbaïdjan*, no [16511/06](#), § 34, 21 février 2012)."

32. Dans son examen du respect de l'art. 3 du Protocole n° 1, la Cour a donc appliqué deux critères principaux : l'arbitraire ou le manque de proportionnalité, et l'ingérence de la restriction dans la libre expression de l'opinion du peuple. La Cour a également souligné "la nécessité d'apprécier toute législation électorale à la lumière de l'évolution politique du pays concerné, ce qui signifie que des éléments inacceptables dans un système peuvent être justifiés dans un autre.²⁷

33. Dans l'affaire *Ždanoka c. Lettonie*, la Cour a également souligné que la "*participation active*" est un mode de comportement donnant lieu à une restriction du droit de se présenter aux élections²⁸. Dans une affaire ultérieure, *Ādamsons c. Lettonie*,²⁹, elle a insisté sur une approche individualisée de la mesure en tenant compte de leur comportement réel. Dans l'affaire *Etxeberria et autres c. Espagne*, elle n'a pas conclu à la violation de l'article 3 du Protocole n° 1 dans une affaire où les candidatures des requérants avaient été annulées au motif qu'ils poursuivaient, avec un parti politique différent, les activités des trois partis politiques qui avaient été déclarés illégaux et dissous en raison de leur soutien à la violence et aux activités de l'ETA, une organisation terroriste. La Cour a constaté que les autorités nationales disposaient de nombreux éléments leur permettant de conclure que les groupements électoraux en question souhaitaient poursuivre les activités des partis politiques concernés. Elle insiste sur le fait que les autorités ont pris des décisions d'annulation au cas par cas.³⁰

34. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme établit une distinction entre les restrictions au droit de vote et au droit d'éligibilité. "Des exigences plus strictes peuvent être

²⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)007](#), Rapport sur la limitation des mandats ; Partie II, Membres du Parlement, et Partie III, Représentants élus aux niveaux infranational et local et fonctionnaires exécutifs élus aux niveaux infranational et local, se référant à la CourEDH, *-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, 2 mars 1987, n° 9267/81, § 52 et *Ždanoka c. Lettonie* [GC], 16 mars 2006, n° 58278/00, §§ 103-104 et 115, et à la Cour européenne des droits de l'homme. 58278/00, §§ 103-104 et 115.

²⁸ CourEDH, *Ždanoka c. Lettonie* [GC], 16 mars 2006, no. 58278/00, § 126.

²⁹ CourEDH, *Ādamsons c. Lettonie*, 1er décembre 2008, no 3669/03, § 125.

³⁰ CourEDH, *Etxeberria Barrena Arza Nafarroako Autodeterminazio Bilgunea et Aiarako et autres c. Espagne*, 30 juin 2009, nos 35579/03, 35613/03 et 35626/03, § 53.

imposées en ce qui concerne l'éligibilité au parlement, par opposition à l'éligibilité au vote".³¹ En même temps, la Cour a déclaré que le droit d'être élu est "inhérent au concept d'un État véritablement démocratique".³²

35. En ce qui concerne la privation du droit de vote et d'éligibilité, le code de bonne conduite en matière électorale stipule ce qui suit :

- "i. la privation du droit de vote et d'éligibilité peut être prévue, mais seulement dans les conditions cumulatives suivantes :
- ii. il doit être prévu par la loi ;
- iii. le principe de proportionnalité doit être respecté ; les conditions de privation du droit d'éligibilité peuvent être moins strictes que celles de privation du droit de vote ;
- iv. La privation doit être fondée sur une incapacité mentale ou une condamnation pénale pour un délit grave ;
- v. En outre, le retrait des droits politiques ou la constatation de l'incapacité mentale ne peuvent être imposés que par une décision expresse d'un tribunal".³³

36. Cette dernière exigence doit être rapprochée de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui a accepté une interdiction de vote ne s'appliquant qu'aux personnes condamnées pour certaines infractions bien déterminées ou à une peine privative de liberté dépassant un seuil fixé par la loi.³⁴

37. Dans son Observation générale n° 25, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a publié une série de lignes directrices applicables. Tout d'abord, il reconnaît le droit d'être élu et d'avoir accès à la fonction publique garanti par l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ;³⁵ . En outre, toute restriction au droit de se présenter aux élections doit pouvoir être justifiée par des critères objectifs et raisonnables ; en particulier, les personnes ne doivent pas être exclues par des exigences déraisonnables ou discriminatoires, notamment en raison de leur affiliation politique³⁶. Enfin, l'opinion politique ne doit pas être utilisée comme motif pour priver une personne de son droit de se présenter aux élections.³⁷

38. Sur la base de ce qui précède, toute restriction au droit de se présenter aux élections doit être prévue par la loi, poursuivre un but légitime, être justifiable sur la base de critères objectifs, raisonnables et non discriminatoires, être proportionnée, avec des garanties procédurales suffisantes accordées à l'individu pour le protéger contre l'arbitraire. Toute restriction des droits électoraux doit être individualisée et évaluée en fonction du contexte politique et historique d'un pays donné.

3. Prescrit par la loi

39. Pour être compatible avec la CEDH, toute ingérence dans l'article 3 du protocole n° 1 de la CEDH doit en premier lieu être prévue par la loi, ce qui signifie qu'elle doit être suffisamment

³¹ Cour européenne des droits de l'homme, *Melnichenko c. Ukraine*, 19 octobre 2004, n° 17707/02, § 57. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, § 6.

³² Cour européenne des droits de l'homme *Podkolzina c. Lettonie*, 9 avril 2002, no. [46726/99](#), para. 35.

³³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, I.1.1.d.

³⁴ CEDH *Scoppola c. Italie* (n° 3) [GC], 22 mai 2012, 126/05.

³⁵ Nations Unies. Comité des droits de l'homme. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7. 27 août 1996. Observation générale 25, § 1.

³⁶ Nations Unies. Comité des droits de l'homme. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7. 27 août 1996. Observation générale 25, § 15.

³⁷ Nations Unies. Comité des droits de l'homme. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7. 27 août 1996. Observation générale 25, § 17.

claire et prévisible. 1 de 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 dans une mesure raisonnable, les conséquences de ses actes afin de régler sa conduite en conséquence.³⁸ En principe, la législation ne devrait pas avoir d'effet rétroactif et les exceptions à cette règle devraient être clairement définies dans la législation, strictement limitées à des raisons impérieuses d'intérêt public et seulement si elles sont conformes au principe de proportionnalité.³⁹ En ce qui concerne l'introduction de nouvelles dispositions disqualifiant un candidat aux élections présidentielles, ou le fait d'être premier ministre ou ministre, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a par exemple considéré que lorsque le processus législatif introduisant de telles restrictions était fortement lié dans le temps et dans la substance à d'autres procédures, dans le cas spécifique d'une procédure de destitution à l'encontre d'un individu, lesdites restrictions manquaient de la prévisibilité et de l'objectivité nécessaires et constituaient donc une restriction déraisonnable au sens de l'article 25 (b) et (c) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.⁴⁰ En outre, il n'est pas clair si le terme "organe exécutif" s'applique uniquement à l'organe exécutif central du parti ou également aux organes locaux, ce qui n'est pas conforme aux principes de sécurité juridique et de prévisibilité.

4. Objectif légitime

40. L'art. 3 du Protocole 1 ne comporte pas de liste explicite de buts légitimes, comme les articles 8 à 11 de la Convention, et la Cour n'applique pas non plus les critères de "nécessité" ou de "besoin social impérieux". Cependant, comme le résume la Commission dans son rapport de 2019 sur les limitations de durée, l'objectif poursuivi par un État doit être compatible avec le principe de l'État de droit et les objectifs généraux de la Convention.⁴¹

41. Selon la note explicative du projet de loi, ce dernier est destiné à mettre en œuvre "un mécanisme préventif résultant de la déclaration inconstitutionnelle d'un parti politique". La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que la mise en place d'un mécanisme d'autoprotection visant à préserver l'ordre démocratique, par exemple en excluant du corps législatif tout haut fonctionnaire ayant commis des violations flagrantes de la Constitution ou violé le serment prévu par la Constitution, constituait un objectif légitime.⁴² La Cour a également reconnu la légitimité de l'objectif consistant à assurer la loyauté envers l'État ou l'intégrité des titulaires de fonctions publiques et la confiance du public dans les institutions publiques, dans le cas du pouvoir judiciaire.⁴³ La Cour constitutionnelle a justifié sa décision de déclarer le parti politique Şor inconstitutionnel par le fait que son arrêt était "avant tout un acte de démocratie tourné vers l'avenir, se défendant contre un danger réel". L'objectif 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 également, à première vue, un objectif légitime si la décision l'exigeait.

³⁸ CourEDH, *The Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 1), n° 6538/74, 26 avril 1979, § 49. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste de contrôle sur l'état de droit, § 58.

³⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste de contrôle de l'État de droit, § 62.

⁴⁰ Voir Comité des droits de l'homme des Nations Unies, [Communication no. 2155/2012](#), Vues / adoptées par le Comité lors de sa 110ème session, 10-28 mars 2014, para. 8.4.

⁴¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)007](#), Rapport sur la limitation des mandats ; 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, § 16.

⁴² 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 mise en accusation](#), 8 avril 2022, § 83.

⁴³ *Ibid.* §§ 84-85.

5. Proportionnalité

42. Il reste à déterminer si les mesures proposées dans la loi sont proportionnées et exemptes d'arbitraire. En ce qui concerne la proportionnalité des restrictions aux droits politiques, la Cour européenne des droits de l'homme a souligné la nécessité d'évaluer toute législation électorale à la lumière de l'évolution politique du pays concerné, ce qui signifie que des éléments inacceptables dans un système peuvent être justifiés dans un autre.⁴⁴ La marge d'appréciation est large, mais elle n'est pas totale.⁴⁵ Bien qu'un État jouisse d'une grande latitude dans l'établissement des critères d'éligibilité, qui peuvent varier en fonction des facteurs historiques et politiques propres à chaque État, ils devraient avoir pour origine commune la nécessité d'assurer à la fois l'indépendance des représentants élus et la liberté de choix des électeurs : si les activités passées de certains hommes politiques les rendent largement inaptes à exercer des fonctions publiques électives, les électeurs devraient être en mesure d'en arriver eux-mêmes à cette conclusion et de ne pas voter pour ces hommes politiques lors des élections futures s'ils se présentent aux élections. L'introduction de dispositions d'inéligibilité par lesquelles un État interdit à certaines personnes de se présenter à des fonctions publiques peut être considérée comme un acte de discrimination, si elle ne repose pas sur des critères objectifs, raisonnables et non discriminatoires, conformément aux principes fondamentaux d'un État démocratique.

43. Dans l'affaire 10/2023, la Cour constitutionnelle a mené une étude approfondie pour conclure que la déclaration d'inconstitutionnalité du parti politique Şor, une mesure de nature exceptionnelle, devait être décidée, étant donné que diverses mesures visant à réprimer les activités illégitimes du parti avaient été prises sans succès. Elle conclut donc, en rappelant que la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique a un but préventif, que la restriction est conforme au principe de proportionnalité.

44. Cependant, la Commission de Venise et le BIDDH considèrent qu'une distinction claire doit être faite entre le parti politique qui a été déclaré inconstitutionnel et les droits des individus 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.

45. Si les motifs invoqués par la Cour constitutionnelle pour prononcer l'inconstitutionnalité du Şor des partis politiques peuvent aussi, par extension, s'appliquer aux personnes qui briguent un mandat électoral avec les mêmes objectifs illégitimes, la loi propose de rendre inéligibles les personnes qui ont milité dans ces partis politiques pour la seule raison qu'elles sont membres de leurs organes exécutifs ou qu'elles exercent des fonctions électives.

46. Comme il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et du code de bonne conduite en matière électorale, les principes de proportionnalité et d'interdiction de l'arbitraire impliquent l'individualisation des mesures prises.

47. La restriction prévue par la loi a une application large *ratione personae*, dans la mesure où elle s'appliquerait aux membres de l'organe exécutif d'un parti déclaré inconstitutionnel et aux membres de ce parti qui exercent un mandat électif - au moment du prononcé de l'inconstitutionnalité par la Cour constitutionnelle. Il convient donc de se demander si cette restriction constitue une mesure proportionnée. La restriction s'applique automatiquement - sans autre évaluation du comportement individuel par un organe indépendant et impartial ou décision d'un tribunal - sur la seule base de l'appartenance à un parti et de l'exercice d'une fonction spécifique. La restriction s'applique également sans distinction entre les membres du parti qui

⁴⁴ CourEDH, *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, 2 mars 1987, no 9267/81, § 52 ; *Ždanoka c. Lettonie* [GC], 16 mars 2006, no. 58278/00, §§ 103-104 et 115.

⁴⁵ CourEDH, *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2) [GC], 6 octobre 2005, n° 74025/01, § 82.

peuvent avoir contribué 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. Cela signifie que les restrictions au droit d'être élu s'appliquent à un groupe de personnes, sans évaluation individualisée de leur participation active aux activités illégitimes des partis interdits.⁴⁶

48. Il convient de noter que l'inéligibilité s'étendrait aux élections locales. Comme l'a souligné la Cour européenne des droits de l'homme, la proportionnalité de la restriction doit également être évaluée du point de vue des exigences du bon fonctionnement de l'institution à laquelle la personne appartiendra une fois élue et, plus généralement, du système constitutionnel et de la démocratie dans son ensemble dans l'État concerné.⁴⁷ Même si cela est possible, il semble peu probable que les membres d'un conseil local, d'un village ou même d'une petite ville entrent dans la catégorie des titulaires de mandats susceptibles de mettre en péril l'ordre démocratique, ce qui pèserait également négativement sur l'appréciation de la proportionnalité de la restriction et impliquerait, en outre, une véritable vérification de l'existence et de la gravité du risque pour l'ordre démocratique résultant des activités de ces membres des conseils locaux.

49. Il convient de noter que l'inéligibilité s'étendrait aux élections locales. Comme l'a souligné la Cour européenne des droits de l'homme, la proportionnalité de la restriction doit également être évaluée du point de vue des exigences du bon fonctionnement de l'institution à laquelle la personne appartiendra une fois élue et, plus généralement, du système constitutionnel et de la démocratie dans son ensemble dans l'État concerné.⁴⁸ Il semble peu probable que les membres d'un conseil local, d'un village ou même d'une petite ville entrent dans la catégorie des titulaires de mandats susceptibles de mettre en péril l'ordre démocratique, ce qui pèserait également négativement sur l'appréciation de la proportionnalité de la restriction.

50. La question de la proportionnalité doit également être examinée dans le contexte de la sévérité des mesures restrictives à imposer aux personnes jugées responsables d'actions ayant conduit à la déclaration d'inconstitutionnalité de leur parti. À cet égard, comme indiqué précédemment, la Cour européenne des droits de l'homme a clairement indiqué qu'une interdiction indéfinie de se présenter à des fonctions politiques est en tout état de cause une mesure disproportionnée. Dans une affaire⁴⁹, elle a estimé qu'il était manifestement arbitraire d'augmenter de dix ans une interdiction légale d'être élu, sans justification donnée par le Parlement ou le gouvernement. Le projet de loi proposait initialement une interdiction relativement courte de trois ans de se présenter aux élections pour les personnes concernées. Toutefois, avant la deuxième lecture, cette durée a été portée à 5 ans sans qu'aucune raison n'ait été fournie pour justifier cette augmentation. Cela donne l'impression d'une mesure restrictive déterminée arbitrairement. En outre, l'application d'une mesure standardisée à toutes les personnes concernées peut elle-même être considérée comme une mesure disproportionnée compte tenu du fait qu'il peut y avoir différents niveaux de culpabilité pour les personnes jugées responsables des actions qui ont conduit à l'interdiction de leur parti. Il serait donc plus approprié d'établir un éventail de mesures appliquées de manière proportionnée.

51. L'éventuelle "ingérence dans la libre expression de l'opinion du peuple" est également liée aux restrictions de l'éligibilité à la liberté d'expression, garantie par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). 10 DE LA CEDH. Les campagnes électorales sont les contextes les plus importants pour exprimer et défendre des opinions politiques. Les mêmes

⁴⁶ CourEDH, *Ādamsons c. Lettonie*, no. 3669/03, 24 juin 2008, § 125.

⁴⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)036cor](#), Rapport sur l'exclusion des délinquants du Parlement, § 168.

⁴⁸ 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 mise en accusation](#), 8 avril 2022, § 95.

⁴⁹ CourEDH, *Ādamsons c. Lettonie*, no. 3669/03, 24 juin 2008.

considérations s'appliquent à toutes les élections couvertes par le code électoral.⁵⁰

6. Garanties procédurales et recours effectif

52. En outre, la Cour européenne des droits de l'homme a souligné la nécessité d'offrir des garanties procédurales suffisantes contre l'arbitraire dans le cadre de la procédure suivie par les autorités nationales pour procéder à ces évaluations individuelles.⁵¹ Il s'agit notamment du droit d'être entendu, du droit de présenter des preuves, du droit d'être représenté par un avocat, du droit à la défense, du droit à une décision suffisamment motivée et de la possibilité de contester la décision auprès d'un organe judiciaire indépendant. L'inéligibilité s'appliquant *ex lege*, il n'est pas possible de contester juridiquement l'exclusion du droit de se présenter aux élections sur le fond, ce qui est contraire au principe de l'accès à la justice, l'un des piliers de l'État de droit.⁵² Comme il n'y a pas d'évaluation individuelle de chaque cas, la personne concernée ne sera pas entendue, ne recevra pas de décision motivée susceptible de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel et n'aura pas accès à un recours effectif pour la violation du droit d'éligibilité.

53. En conclusion, la base juridique pour l'imposition d'une telle limitation du droit d'éligibilité est trop large pour être proportionnée aux objectifs légitimes poursuivis.⁵³ La restriction du droit d'être élu, afin d'assurer un juste équilibre entre la défense légitime de la démocratie et la protection des droits politiques individuels, doit être limitée aux personnes qui ont participé activement aux actions qui ont conduit à la déclaration d'inconstitutionnalité du parti, par exemple en mettant concrètement en danger le système démocratique du pays ou en achetant des voix⁵⁴ et doit être évaluée sur une base individuelle avec des garanties procédurales adéquates, y compris la possibilité de contester la décision.

7. Mesures spécifiques

54. Deux autres modifications de la loi affectent directement le droit d'éligibilité et, à cet égard, doivent également être examinées au regard du principe de proportionnalité. Une nouvelle disposition de la loi sur les partis politiques (article 4, paragraphe 6) prévoit que les attributs des partis politiques déclarés inconstitutionnels (nom, symbole, logo, etc.) ne peuvent être utilisés par d'autres partis politiques et sujets électoraux. L'utilisation de ces attributs entraînera le refus d'enregistrer le parti politique par l'Agence de service public ou le refus

⁵⁰ Concernant une éventuelle violation de l'article 10, la CEDH a statué dans l'affaire *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2) [GC], 6 octobre 2005, n° 74025/01, § 89 : " La Cour estime que l'article 3 du Protocole n° 1 doit être considéré comme la *lex specialis* en ce qui concerne l'exercice du droit de vote et (...) conclut qu'aucune question distincte ne se pose sous l'angle de l'article 10 de la Convention " : Ceci s'applique également au droit d'être élu : CourEDH, *Ždanoka c. Lettonie* [GC], 16 mars 2006, no. 58278/00, § 141 ; *Etxeberria Barrena Arza Nafarroako Autodeterminazio Bilgunea et Aiarako et autres c. Espagne*, 30 juin 2009, nos 35579/03, 35613/03 et 35626/03, § 70.

⁵¹ 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.

⁵² Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste de contrôle sur l'état de droit, II.E. Ce principe est protégé par l'aspect procédural de l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH.

⁵³ CourEDH *Kiliçgedik et autres c. Turquie*, 14 décembre 2010, nos. 4517/04, 4527/04, 4985/04, 4999/04, 5115/04, 5333/04, 5340/04, 5343/04, 6434/04, 10467/04 et 43956/04), § 48.

⁵⁴ Sur une éventuelle violation de l'article 10 : la CEDH a statué dans l'affaire *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2) [GC], 6 octobre 2005, n° 74025/01, § 89 : " La Cour estime que l'article 3 du Protocole n° 1 doit être considéré comme la *lex specialis* en ce qui concerne l'exercice du droit de vote et (...) conclut qu'aucune question distincte ne se pose sous l'angle de l'article 10 de la Convention " : Cour européenne des droits de l'homme. Cela s'applique également au droit d'être élu : CourEDH, *Ždanoka c. Lettonie* [GC], 16 mars 2006, no. 58278/00, § 141 ; *Etxeberria Barrena Arza Nafarroako Autodeterminazio Bilgunea et Aiarako et autres c. Espagne*, 30 juin 2009, nos 35579/03, 35613/03 et 35626/03, § 70.

d'enregistrer le sujet électoral par l'organisme électoral compétent. Si l'interdiction d'utiliser les attributs d'un parti politique interdit n'enfreint en soi aucune norme internationale, le refus automatique d'enregistrer un parti politique ou un électeur pour utilisation de ces attributs est disproportionné au regard de la nature de l'acte. D'autres mesures correctives, telles que des avertissements et une série d'amendes, seraient conformes au principe de proportionnalité appliqué à ce type de comportement. Cette même analyse s'applique à une nouvelle disposition du code électoral qui impose la radiation d'un sujet électoral s'il est reconnu responsable d'achat de voix par un organe électoral compétent, quelle que soit la gravité de la conduite (article 102, paragraphe 5, point f)). L'introduction d'un éventail de sanctions administratives et leur individualisation, la radiation n'étant réservée qu'aux cas ou aux schémas d'achat de votes les plus graves, seraient conformes au principe de proportionnalité.

IV. Conclusion

55. Par lettre du 24 juillet 2023, M. Igor Grosu, président du Parlement de la République de Moldova, a présenté une demande d'avis de la Commission de Venise sur la loi portant modification de certains actes normatifs (mise en œuvre de certaines considérations de la décision de la Cour constitutionnelle n° 10/2023 sur le contrôle de la constitutionnalité du parti politique " Șor "). Le présent avis portant sur le domaine électoral, il a été préparé conjointement par la Commission de Venise et le BIDDH. Les dispositions sur l'inéligibilité examinées dans le présent avis conjoint ont été déclarées inconstitutionnelles par la Cour constitutionnelle le 3 octobre 2023. Le 4 octobre 2023, le Parlement de la République de Moldova a adopté un nouvel article 16(2)(f) du Code électoral qui prévoit de nouvelles causes d'inéligibilité. La Commission de Venise et le BIDDH ne sont pas en mesure d'analyser ces amendements dans le présent avis.

56. La loi a été adoptée avec les voix de la majorité du Parlement, six semaines après l'arrêt de la Cour constitutionnelle qu'elle visait à mettre en œuvre et un peu plus de quatre mois avant les prochaines élections locales convoquées pour le 5 novembre 2023, dans le but affiché de mettre en œuvre l'arrêt de la Cour constitutionnelle et d'appliquer un mécanisme préventif résultant de l'inconstitutionnalité du parti politique Șor.

57. La Commission de Venise et le BIDDH souhaitent souligner la particularité de la situation actuelle. Les autorités ont modifié la législation dans le but déclaré de mettre en œuvre l'arrêt de la Cour constitutionnelle. Le principe de stabilité du droit électoral ne peut être invoqué pour empêcher la mise en œuvre en temps voulu d'un arrêt si celui-ci exige des modifications législatives pour se conformer aux normes et principes constitutionnels. En outre, si l'adoption d'une législation par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes est toujours souhaitable, l'absence de consensus ne devrait pas être un obstacle à l'exécution de l'arrêt. Toutefois, il est important de noter que l'arrêt de la Cour constitutionnelle n'impose pas explicitement de modifications législatives pour que l'arrêt soit pleinement mis en œuvre.

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 de 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.

61. 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'État 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 pouvoir législatif.

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