



Strasbourg, le 10 mars 2026

CDL-AD(2026)007

Or. angl.

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

RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA

AVIS

SUR

LA LOI N° 100/2025
CONTENANT UN ENSEMBLE DE MODIFICATIONS LEGISLATIVES
VISANT A LUTTER CONTRE LA CORRUPTION ELECTORALE

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

Sur la base des commentaires de

Mme Veronika BÍLKOVÁ (membre, Tchéquie)
M. Srdjan DARMANOVIĆ (membre, Monténégro)
Mme Inga MILAŠIŪTĖ (membre suppléante, Lituanie)
Mme Janine OTÁLORA MALASSIS (experte, ancienne membre
suppléante, Mexique)

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte et portée de l'avis	3
III.	Cadre juridique international et national.....	6
A.	Cadre juridique international.....	6
B.	Cadre juridique national.....	7
IV.	Analyse	7
A.	Aspects procéduraux et stabilité de la loi électorale.....	7
B.	Aspects de fond.....	9
1.	Protection de l'intégrité électorale et prévention de la corruption électorale (articles II, VIII, XI).....	10
2.	Réglementation des acteurs politiques et du système des partis (articles III, VI).....	18
3.	Lutte contre l'extrémisme et l'influence hostile dans le contexte électoral (articles II, IV, XII).....	24
4.	Protection des données et garanties contre le profilage des électeurs (articles I, VII, IX).....	31
5.	Extension et sauvegarde des pouvoirs d'enquête (articles V, X, XIII)	33
6.	Remarque finale	36
V.	Conclusion	36

I. Introduction

1. Par lettre du 19 juin 2025, M. Igor Grosu, président du Parlement de la République de Moldova, a demandé à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe de rendre un avis sur la loi n° 100/2025 portant modification de certains actes normatifs (lutte efficace contre le phénomène de la corruption électorale et aspects connexes)¹ ([CDL-REF\(2025\)032](#)), qui avait été adoptée par le Parlement à la suite des conclusions de la Cour constitutionnelle sur la corruption électorale dans le contexte des élections présidentielles de 2024.

2. Mme Veronika Bílková, M. Srdjan Darmanović, Mme Inga Milašiūtė et Mme Janine Otálora Malassis ont été les rapporteurs de cet avis.

3. Les 4 et 5 février 2026, une délégation de la Commission composée de Mme Veronika Bílková et M. Srdjan Darmanović, accompagnés de M. Michael Janssen et M. Adrià Rodríguez-Pérez du Secrétariat de la Commission de Venise, s'est rendue à Chisinau et a rencontré le président du Parlement, des représentants des partis majoritaires et d'opposition au sein de la commission parlementaire juridique sur les nominations et les immunités, du Conseil supérieur de la magistrature, de la Cour constitutionnelle, du conseiller juridique de la Présidente, de représentants des services de sécurité et de renseignement, du ministère de la Justice, de la Commission électorale centrale, du ministère public et des tribunaux, du Centre national anticorruption, du ministère de l'Intérieur, ainsi que de certaines organisations de la société civile et organisations internationales représentées en Moldova. La Commission remercie les autorités moldaves et le Bureau du Conseil de l'Europe à Chisinau pour l'excellente organisation de cette visite.

4. Le présent avis a été élaboré sur la base de la traduction anglaise de la loi n° 100/2025. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions des 4 et 5 février 2026. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion conjointe des sous-commissions sur les institutions démocratiques et sur les droits fondamentaux le 5 mars 2026. Il a été approuvé par le Conseil pour les élections démocratiques lors de sa 86^e réunion du 5 mars 2026 et, après un échange de vues avec Mme Veronica Mihailov-Moraru, conseillère de la présidente de la République de Moldova pour la justice, et M. Stanislav Secieru, conseiller de la présidente de la République de Moldova pour la défense et la sécurité nationale, secrétaire du Conseil national de sécurité, il a été adopté par la Commission de Venise à sa 146^e session plénière (Venise, les 6-7 mars 2026).

II. Contexte et portée de l'avis

6. Lors des réunions à Chisinau, les autorités de la République de Moldova ont souligné l'importance capitale de la loi n° 100/2025 pour la sécurité démocratique du pays. Elles ont souligné la situation exceptionnelle et les menaces qui pèsent sur la démocratie moldave en raison des diverses ingérences dans les processus électoraux ces dernières années, principalement de la part de la Fédération de Russie. Elles ont déclaré que ces ingérences existaient depuis de nombreuses années, mais qu'après le lancement par la Fédération de Russie d'une guerre d'agression à grande échelle contre l'Ukraine en février 2022, elles avaient pris un caractère très agressif, complexe et intensifié. Les élections de 2024 avaient montré que le cadre juridique moldave était insuffisant pour protéger les processus démocratiques contre ces multiples attaques, et l'ensemble du paquet législatif devait être examiné dans ce contexte. L'objectif principal de la loi était de garantir l'intégrité des futures élections, en mettant l'accent sur les mesures préventives.

¹ Ci-après dénommée « loi n° 100/2025 ». Sauf indication contraire, les articles cités dans le présent avis renvoient à la loi n° 100/2025.

7. La loi n° 100/2025 a été rédigée par le Parlement de la République de Moldova, à la suite des élections présidentielles et du référendum constitutionnel qui se sont tenus les 20 octobre et 3 novembre 2024, et à la suite de la décision n° 25 de la Cour constitutionnelle du 28 novembre 2024² sur la confirmation des résultats des élections et la validation du mandat du président de la République de Moldova. Dans cette décision, la Cour a expressément abordé la question de la corruption électorale. Elle a pris note de l'ampleur sans précédent de la corruption des électeurs signalée par les autorités chargées des enquêtes³ au cours du processus électoral de 2024, notamment le nombre de cas enregistrés et les montants des moyens financiers saisis. La Cour a souligné que la corruption des électeurs et l'achat de votes sont incompatibles avec le concept d'élections libres et démocratiques et portent atteinte au secret et à la libre expression du vote. Tout en concluant que les cas établis ne justifiaient pas l'invalidation des résultats électoraux, la Cour a observé que le cadre juridique existant ne garantissait qu'un respect minimal de l'obligation positive de l'État de lutter contre la corruption électorale et a indiqué que les mécanismes juridiques dans ce domaine devaient être améliorés. La Cour a en outre fait référence à des rapports de plusieurs organisations nationales et internationales⁴ faisant état d'ingérences extérieures, notamment d'offres illégales d'incitations financières visant à influencer les électeurs, de discours haineux et de déclarations discriminatoires pendant la période électorale et dans les documents électoraux, ainsi que de l'implication de confessions religieuses dans les élections, ce qui constituait une violation des règles d'une compétition électorale démocratique et nécessitait une action législative.

8. En réponse à la décision de la Cour, le Parlement de la République de Moldova a organisé de vastes consultations auxquelles ont participé les commissions parlementaires, l'assemblée plénière, les autorités publiques compétentes et la société civile. Ces consultations ont permis de mettre en évidence de graves lacunes affectant l'intégrité du processus électoral, notamment la corruption à grande échelle des électeurs, le financement illégal des campagnes électorales, la violation de la législation électorale et des normes en matière de déclaration financière, notamment par la création de nouvelles entités politiques et le soutien à des candidats officiellement indépendants, mais contrôlés par des membres d'un parti précédemment déclaré inconstitutionnel, des campagnes de désinformation massives et une guerre de l'information hybride, financées par des sources étrangères, l'implication de confessions religieuses, l'utilisation abusive de données à caractère personnel et l'incitation à la haine et à la division nationale. Sur cette base, le Parlement a adopté la décision n° 285 du 12 décembre 2024⁵, dans laquelle il a noté que la gravité de ces phénomènes exigeait une modification urgente du cadre réglementaire et a appelé à une coopération interinstitutionnelle renforcée, à un contrôle accru du financement politique et à des modifications législatives urgentes afin d'améliorer l'efficacité des mesures de lutte contre la corruption électorale et politique, y compris des modifications de la législation électorale, pénale et connexe.

9. En décembre 2024, le projet de loi n° 381/2024, intitulé « *Amendements à certains actes normatifs relatifs à la lutte efficace contre le phénomène de la corruption électorale et les aspects connexes* », a été préparé par le Parlement, avec la participation du ministère de la Justice et

² Cour constitutionnelle, décision n° 25 du 28 novembre 2024 relative à la confirmation des résultats des élections et à la validation du mandat du président de la République de Moldova. Voir https://www.constcourt.md/public/files/file/raport_anual/h1_2025_raport_anual_en.pdf?utm_source=chatgpt.com, pages 60 et suivantes.

³ En particulier, le Centre national anticorruption et l'Inspection générale de la police.

⁴ Voir par exemple APCE, [Observation de l'élection présidentielle \(20 octobre et 3 novembre 2024\) et du référendum constitutionnel \(20 octobre 2024\) en République de Moldova](#), paragraphes 45 et suivants et 88 et suivants ; BIDDH, [Moldova : Élection présidentielle et référendum constitutionnel du 20 octobre et du 3 novembre 2024 - Rapport final](#), pages 1 et suivantes, 16 et suivantes.

⁵ Décision relative au résultat des auditions parlementaires concernant les fraudes électorales signalées lors des élections de 2024 (n° 285, 12 décembre 2024).

sur la base des propositions des autorités nationales compétentes⁶. Au cours des mois suivants, le projet a été considérablement révisé à la suite de plusieurs cycles de consultations publiques, de réunions de travail interinstitutionnelles et d'échanges avec la société civile et des experts internationaux. Dans ce contexte, le Parlement a demandé au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'OSCE de préparer un avis urgent sur le projet de loi. Dans son avis urgent⁷, le BIDDH a reconnu la légitimité du renforcement du cadre juridique pour lutter contre la corruption électorale, compte tenu des graves irrégularités observées lors des élections de 2024 et des conclusions de la Cour constitutionnelle. Dans le même temps, l'ODIHR a souligné la nécessité de définitions plus claires et plus précises, de mesures strictement adaptées à la nécessité démontrée, de garanties procédurales renforcées et d'un contrôle judiciaire efficace, afin de garantir que les mesures visant à lutter contre la corruption électorale restent compatibles avec les normes internationales en matière de droits humains et les engagements de la République de Moldova envers l'OSCE⁸.

10. Après avoir été examiné en trois lectures par le Parlement, puis réexaminé à la demande du président de la République, le projet de loi, considérablement modifié, a été adopté sous le nom de loi n° 100/2025 et promulgué le 13 juin 2025. Il a été publié au Journal officiel de la République de Moldova le 14 juin 2025, entrant ainsi en vigueur⁹.

11. La loi n° 100/2025 modifie un large éventail d'actes juridiques dans le but déclaré de renforcer le cadre juridique de la lutte contre la corruption électorale et les phénomènes connexes. Plus précisément, les modifications concernent la loi sur les activités d'enquête spéciales (loi n° 59/2012), le Code pénal (loi n° 985/2002), le Code de procédure pénale (loi n° 122/2003), le Code des contraventions (loi n° 218/2008), le Code électoral (loi n° 325/2022), la loi sur les partis politiques (loi n° 294/2007), la loi sur la lutte contre les activités extrémistes (loi n° 54/2003), la loi sur les documents d'identité dans le système national des passeports (loi n° 273/1994), la loi sur la philanthropie et le parrainage (loi n° 1420/2002), la loi sur les rassemblements (loi n° 26/2008), la loi sur la protection des données à caractère personnel (loi n° 133/2011), la loi sur les services de sécurité et de renseignement (loi n° 136/2023) et la loi sur le contre-espionnage et les activités de renseignement extérieur (loi n° 179/2023).

12. Les modifications élargissent le champ d'application matériel des infractions liées à la corruption électorale, au financement illégal des activités politiques et aux activités extrémistes, et introduisent de nouvelles obligations et restrictions applicables aux partis politiques, aux candidats, aux organisations, aux médias et aux personnes qui leur sont associées. La loi alourdit les sanctions pénales pour la corruption des électeurs et les infractions connexes, introduit des formes aggravées de responsabilité liées à la criminalité organisée, au financement étranger et

⁶ Projet de loi visant à modifier certains actes normatifs (lutte efficace contre le phénomène de la corruption électorale et ses aspects connexes) (n° 381, 17 décembre 2024).

⁷ BIDDH, *Avis urgent sur le projet de loi n° 381 du 17 décembre 2024 portant modification de certains actes normatifs relatifs à la lutte efficace contre le phénomène de la corruption électorale et les aspects connexes*, [BIDDH-URG-MDA-381/2024](#), Varsovie, 2025.

⁸ Dans sa [déclaration préliminaire sur les résultats et conclusions](#) concernant les élections législatives du 28 septembre 2025 (p. 6), la mission internationale d'observation électorale a noté que les récentes modifications – dans leur forme définitive, qui comprenait des changements importants par rapport au premier projet, à la suite du processus de consultation – « répondaient à certaines des recommandations les plus récentes du BIDDH, notamment en renforçant les capacités institutionnelles et la coordination pour lutter contre l'achat de votes et le financement illicite des campagnes électorales, en définissant plus précisément les candidats indépendants et en introduisant des motifs explicites de refus d'enregistrement des candidats avec la possibilité de corriger certaines lacunes. Toutefois, malgré une certaine harmonisation avec les recommandations de l'avis urgent du BIDDH, certaines questions clés restent en suspens. Il s'agit notamment de certains termes figurant dans les critères d'interdiction des partis successeurs et de leur définition, ainsi que de l'exigence d'enregistrement des partis, qui pourrait donner lieu à des interprétations subjectives. »

⁹ Loi n° 100 du 13-06-2025 modifiant certains actes normatifs (lutte efficace contre le phénomène de la corruption électorale et ses aspects connexes). La version finale, la loi 100/2025, a été adoptée en troisième lecture par 55 voix pour (du parti au pouvoir PAS – Parti d'action et de solidarité) et 21 voix contre (du Bloc des communistes et des socialistes) ; le Parlement compte 101 sièges.

aux entités inconstitutionnelles, et raccourcit les délais de procédure pour les enquêtes et les jugements dans les affaires de corruption électorale.

13. La loi renforce également de manière significative les mécanismes réglementaires et judiciaires visant à restreindre, suspendre ou dissoudre les partis politiques considérés comme poursuivant ou relançant l'activité de partis précédemment déclarés inconstitutionnels, y compris par le biais d'accords de succession. Parallèlement, les modifications élargissent la définition des activités extrémistes, étendent les pouvoirs de l'État pour bloquer ou supprimer les contenus extrémistes (y compris en ligne), amendent les dispositions sur les registres des organisations extrémistes et des personnes associées, et imposent de nouvelles restrictions en matière de publicité politique, de parrainage, d'activités caritatives et de transparence de l'adhésion aux partis, remodelant ainsi les réponses pénales et administratives à la corruption électorale et aux menaces perçues pour l'ordre démocratique.

14. Parallèlement, la République de Moldova a adopté d'autres actes juridiques pertinents dans ce domaine. La loi n° 34/2025¹⁰ a renforcé le régime de déclaration des avoirs et des intérêts personnels, ce qui a eu une incidence indirecte sur le cadre électoral en renforçant les exigences en matière d'intégrité, en introduisant des contrôles par l'Autorité nationale pour l'intégrité (ANI) dans la vérification des candidats et en renforçant les conditions d'éligibilité aux publiques et aux fonctions électives ainsi que leur application. La loi n° 112/2025¹¹ a aligné les règles électorales sur les réformes en matière de documents d'identité et d'enregistrement de la population en reliant les listes électorales au registre national de la population, en mettant à jour les documents de vote valides et en révisant les procédures de compilation et de vérification des listes électorales. La loi n° 130/2025¹² a modifié le code électoral et la loi sur les partis politiques afin de renforcer la transparence et le contrôle grâce à de nouvelles règles sur les blocs électoraux, l'enregistrement des candidats, les contrôles financiers, les audits, la couverture médiatique et l'administration électorale.

15. Les trois lois susmentionnées ne sont pas explicitement mentionnées dans la demande et ne sont donc pas analysées dans le présent avis, qui se concentre exclusivement sur la loi n° 100/2025. Le présent avis ne constitue pas un examen complet et exhaustif des lois modifiées ni de l'ensemble du cadre juridique électoral. L'absence de commentaires sur certaines dispositions de la loi ne doit pas être interprétée comme une approbation de ces dispositions. L'avis se concentre sur les questions clés et indique les principaux domaines de préoccupation.

III. Cadre juridique international et national

A. Cadre juridique international

16. Au niveau international, la principale référence est la Convention européenne des droits de l'homme ([CEDH](#)), en particulier l'article 10 (liberté d'expression), l'article 11 (liberté de réunion et d'association), l'article 3 du protocole n° 1 (droit à des élections libres), l'article 6 (droit à un procès équitable) et l'article 13 (droit à un recours effectif). Toute restriction à ces droits doit être légale, poursuivre un objectif légitime et être nécessaire et proportionnée dans une société démocratique, telle qu'interprétée dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH). Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques ([PIDCP](#)) est tout aussi pertinent, notamment ses articles 2, 14, 19, 22 et 25, qui protègent la participation politique, la liberté d'expression et d'association, les garanties d'une procédure régulière et l'égalité devant la loi. Les observations générales du Comité des droits de l'homme, en particulier les n° 25 et 34, fournissent des orientations sur les restrictions admissibles dans le contexte électoral.

¹⁰ Loi n° 34 du 13-03-2025 modifiant certains actes normatifs (déclaration de patrimoine et d'intérêts personnels).

¹¹ Loi n° 112 du 22-05-2025 modifiant certains actes normatifs (activités liées à la mise en circulation de la carte d'identité délivrée aux citoyens de la République de Moldova et de la carte de séjour délivrée aux citoyens étrangers, aux apatrides, aux réfugiés et aux bénéficiaires d'une protection humanitaire).

¹² Loi n° 130 du 29 mai 2025 modifiant certains actes normatifs.

17. En tant qu'État participant à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), la République de Moldova est liée par les engagements de l'OSCE, notamment le [Document de Copenhague de 1990](#), qui fixe des normes en matière d'élections démocratiques, de pluralisme, de partis politiques et d'égalité des conditions de campagne. Les lignes directrices et les avis du BIDDH, bien que n'étant pas juridiquement contraignants, constituent des outils d'interprétation faisant autorité pour évaluer le respect de ces engagements. Les normes non contraignantes pertinentes comprennent le Code de bonnes pratiques en matière électorale de la Commission de Venise¹³, les Lignes directrices communes sur la réglementation des partis politiques¹⁴, et la Liste de contrôle actualisée de l'état de droit¹⁵, qui fournissent des critères de référence en matière de sécurité juridique, de proportionnalité des sanctions, de réglementation des partis, de règles électorales et de séparation des pouvoirs.

B. Cadre juridique national

18. Au niveau national, la [Constitution](#) de la République de Moldova contient plusieurs dispositions pertinentes qui, ensemble, protègent le pluralisme politique, la participation démocratique et les droits fondamentaux. Il s'agit notamment de l'article 1, paragraphe 3 (État de droit et État démocratique), de l'article 4 (primauté des traités internationaux relatifs aux droits humains), de l'article 16 (égalité devant la loi), de l'article 32 (liberté d'opinion et d'expression), de l'article 40 (liberté de réunion), de l'article 41 (liberté d'association et partis politiques) et de l'article 38 (droit de vote et d'éligibilité). Les garanties procédurales prévues aux articles 20 et 26 (accès à la justice et droit à la défense) et à l'article 23 (sécurité juridique) sont également pertinentes pour évaluer les modifications introduisant de nouvelles infractions, sanctions, procédures accélérées ou pouvoirs élargis pour les autorités.

19. Les limitations des droits doivent être conformes à l'article 54 de la Constitution, qui exige que toute restriction à l'exercice des droits fondamentaux soit prévue par la loi, poursuive un objectif légitime reconnu par le droit international et soit proportionnée à la situation qui la justifie, sans porter atteinte à l'essence du droit, tout en excluant expressément les restrictions à certains droits fondamentaux ; cette disposition constitue un critère constitutionnel essentiel pour évaluer la nécessité et la proportionnalité des mesures introduites par les modifications. L'article 8 impose à l'État de respecter le droit international et les traités auxquels il est parti. Il prévoit également que l'entrée en vigueur d'un traité international contenant des dispositions contraires à la Constitution doit être précédée d'une révision constitutionnelle, renforçant ainsi l'obligation d'interpréter et d'appliquer la législation nationale conformément aux engagements internationaux de la Moldova. En outre, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova, notamment la décision n° 25 du 28 novembre 2024, fait partie intégrante du cadre constitutionnel.

IV. Analyse

A. Aspects procéduraux et stabilité de la loi électorale

20. La Commission de Venise a 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 tient compte des recommandations antérieures ; 2) l'adoption d'une législation par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes ; et 3) l'engagement politique de mettre pleinement en œuvre cette législation de bonne foi, avec des

¹³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale. Voir également les déclarations interprétatives connexes de la Commission de Venise, *entre autres*, [CDL-AD\(2024\)027](#), Déclaration interprétative révisée sur la Stabilité du droit électoral.

¹⁴ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition.

¹⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)002](#), Mise à jour de la liste des critères de l'état de droit.

garanties procédurales et judiciaires adéquates et des moyens permettant d'évaluer en temps utile tout manquement présumé. Un processus ouvert et transparent de consultation et de préparation de ces amendements renforce la confiance dans la législation adoptée et dans les institutions de l'État en général.

21. En ce qui concerne le processus législatif ayant conduit à l'adoption de la loi n° 100/2025, la Commission de Venise se félicite que des consultations approfondies aient été menées avec les commissions parlementaires, les autorités publiques compétentes, la société civile et des experts internationaux, comme décrit ci-dessus dans le chapitre « Contexte et champ d'application de l'avis ». Dans sa déclaration des conclusions préliminaires concernant les élections législatives du 28 septembre 2025¹⁶, la mission internationale d'observation électorale a noté que la loi avait été examinée de manière accélérée, mais que des efforts avaient été faits pour organiser un large débat public et solliciter des contributions à la législation, et que plusieurs amendements proposés avaient été pris en considération. D'autre part, elle a également indiqué que certains interlocuteurs avaient exprimé des inquiétudes quant à la pertinence des consultations et que la loi avait été adoptée sans le soutien politique des partis d'opposition. La Commission de Venise regrette qu'aucun consensus politique large n'ait pu être atteint sur une réforme aussi ambitieuse et vaste ayant une incidence directe sur le processus électoral, d'autant plus que certains amendements, par exemple ceux visant à lutter contre l'ingérence étrangère dans les élections, ont été introduits à un stade très tardif de la procédure législative, laissant peu de temps pour les consultations et la recherche d'un consensus.

22. La déclaration des conclusions préliminaires, ainsi que le rapport d'observation électorale de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, ont en outre souligné que les modifications législatives fréquentes, y compris peu avant les élections législatives du 28 septembre 2025, ont affecté la sécurité juridique et la stabilité de la législation électorale¹⁷. Comme l'a souligné le BIDDH dans son rapport intérimaire sur ces élections, le cadre juridique a fait l'objet de révisions fréquentes par le Parlement, le code électoral ayant été modifié à dix reprises depuis son adoption, ainsi que de modifications supplémentaires à la suite de décisions de la Cour constitutionnelle déclarant certaines dispositions inconstitutionnelles¹⁸. En outre, comme déjà mentionné, outre la loi n° 100/2025, trois autres lois ayant une incidence directe ou indirecte sur le cadre électoral ont été adoptées en 2025, avant les élections législatives.

23. Le Code de bonnes pratiques électorales de la Commission de Venise stipule clairement que « la stabilité de la loi est essentielle à la crédibilité du processus électoral, qui est lui-même vital pour la consolidation de la démocratie. Des règles qui changent fréquemment – et en particulier des règles complexes – peuvent semer la confusion chez les électeurs. Surtout, les électeurs peuvent conclure, à tort ou à raison, que la loi électorale n'est qu'un outil entre les mains des puissants et que leur propre vote n'a que peu d'influence sur le résultat des élections¹⁹. » La Commission de Venise réitère donc les préoccupations qu'elle a exprimées dans ses avis précédents concernant la pratique consistant à modifier fréquemment la législation électorale en Moldova²⁰. Une telle pratique risque de confondre les électeurs, les partis et les candidats, et rend difficile l'application de la loi par les autorités électorales compétentes, ce qui peut entraîner des erreurs dans le processus électoral et, par conséquent, une méfiance à l'égard des organes élus. Dans le même temps, la Commission de Venise est bien consciente des menaces nouvelles et croissantes qui pèsent sur les processus électoraux en Moldova, telles que le

¹⁶ [Déclaration des conclusions préliminaires](#) concernant les élections législatives du 28 septembre 2025, page 5.

¹⁷ [Déclaration des conclusions préliminaires](#) concernant les élections législatives du 28 septembre 2025, page 5 ; APCE, [Observation des élections législatives en République de Moldova \(28 septembre 2025\)](#), paragraphes 33, 37, 139.

¹⁸ [Rapport intérimaire du BIDDH](#) concernant les élections législatives du 28 septembre 2025, page 4.

¹⁹ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, paragraphe 63 du rapport explicatif ; voir également les paragraphes 58 et 64 à 67.

²⁰ Voir, plus récemment, Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)022](#), République de Moldova - Avis sur la Loi sur la mise en œuvre partielle du vote par correspondance, paragraphes 11 et suivants.

financement illicite et l'achat de votes, les campagnes de désinformation, l'ingérence étrangère et le crime organisé, qui ont incité la Cour constitutionnelle de Moldova à demander explicitement des modifications législatives. Dans une telle situation, il convient de trouver un équilibre entre la nécessité de réformes et le principe de stabilité²¹.

24. Le Code de bonnes pratiques en matière électorale recommande en outre que les éléments fondamentaux de la loi électorale ne puissent faire l'objet de modifications moins d'un an avant une élection, ou qu'ils soient inscrits dans la Constitution ou à un niveau supérieur à celui du droit commun²². La déclaration interprétative révisée sur la stabilité de la loi électorale précise que les règles qui déterminent le droit de vote et d'éligibilité, les règles relatives à la composition des commissions électorales et les règles garantissant l'efficacité du règlement des litiges électoraux font partie des règles considérées comme fondamentales²³. Or, ces règles ont été modifiées par la loi n° 100, moins de quatre mois avant les élections législatives de 2025²⁴, et après la convocation des élections (le 17 avril 2025). La déclaration interprétative révisée souligne qu'une telle situation devrait en principe être évitée²⁵, et que toute réforme de la législation électorale devant être appliquée pendant une élection devrait intervenir suffisamment tôt pour permettre aux candidats et aux électeurs de comprendre les changements et aux organes de gestion électorale de les comprendre et de les appliquer. Le délai très court avant les élections législatives pour mettre en œuvre les modifications importantes et nombreuses introduites par la loi n° 100/2025 n'était manifestement pas idéal. De tels changements tardifs risquent également de compromettre la confiance des citoyens dans les processus électoraux : comme l'a souligné la Commission de Venise, les changements intervenant juste avant les élections peuvent sembler dictés par des intérêts politiques partisans immédiats, même lorsqu'aucune manipulation électorale n'est prévue²⁶. Dans le même temps, la Commission de Venise reconnaît et comprend que la nécessité urgente de réagir aux ingérences dans l'élection présidentielle de 2024 et de donner suite à l'appel de la Cour constitutionnelle en faveur de modifications législatives a rendu particulièrement difficile pour le législateur d'adopter la réforme en temps utile avant les élections législatives de 2025. Dans la perspective de toute réforme future, la Commission de Venise recommande de tout mettre en œuvre pour que les modifications de la législation électorale soient adoptées par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées, bien avant les élections, afin de garantir la confiance dans le processus électoral.

B. Aspects de fond

25. La loi n° 100/2025 constitue une réponse législative globale à la corruption électorale et aux menaces connexes qui pèsent sur les processus démocratiques en République de Moldova. Elle modifie 13 textes législatifs dans les domaines pénal, électoral, administratif, de la protection des données et de la sécurité afin de renforcer l'intégrité électorale tout au long du cycle électoral.

²¹ Voir les [conclusions](#) de la^{20e} Conférence européenne des organes de gestion électorale (OGE) sur « La stabilité du droit électoral - Aspects pratiques » (Vilnius, Lituanie, 15-16 avril 2025).

²² Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, Ligne directrice I.2.b.

²³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)027](#), Déclaration interprétative révisée sur la Stabilité du droit électoral, section II.B.5.

²⁴ Il convient toutefois de noter que les modifications relatives à la composition des commissions électorales sont entrées en vigueur après les autres dispositions de la loi n° 100/2025, à savoir le 1er janvier 2026, voir article XIV (1).

²⁵ [CDL-AD\(2024\)027](#), Déclaration interprétative révisée sur la Stabilité du droit électoral, section II.B.6a).

²⁶ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, paragraphe 65 du rapport explicatif. Les risques liés à une telle perception semblent particulièrement pertinents lorsque ces modifications législatives sont appliquées peu avant les élections ; voir par exemple le cas rapporté dans la [déclaration des conclusions préliminaires](#) concernant les élections législatives du 28 septembre 2025 (pages 2, 11) : La Commission électorale centrale et la Cour d'appel de Chișinău ont décidé, dans les derniers jours précédant les élections, de révoquer l'éligibilité de deux partis, invoquant de graves violations des règles relatives à la campagne électorale et au financement de celle-ci, en se fondant en partie sur une législation récemment modifiée. Voir également APCE, [Observation des élections législatives en République de Moldova \(28 septembre 2025\)](#), paragraphes 54 et 96.

Compte tenu de l'ampleur et de la complexité des réformes introduites, les dispositions de cette loi peuvent être regroupées de manière analytique en cinq sections principales reflétant leurs objectifs fondamentaux : (A) protection de l'intégrité électorale et prévention de la corruption électorale ; (B) réglementation des acteurs politiques et du système des partis ; (C) lutte contre l'extrémisme et les influences hostiles dans le contexte électoral ; (D) protection des données et garanties contre le profilage des électeurs ; et (E) pouvoirs d'enquête et mécanismes procéduraux, ainsi que les garanties applicables à leur utilisation.

1. Protection de l'intégrité électorale et prévention de la corruption électorale (articles II, VIII, XI)

26. Les modifications apportées au Code pénal, au Code des contraventions et au Code électoral comblent les lacunes en matière de réglementation et d'application des règles de conduite électorale, notamment en ce qui concerne l'achat de votes, l'utilisation abusive de documents d'identité, le financement illicite des campagnes électorales, la manipulation des assemblées publiques, les retards procéduraux et l'efficacité limitée des sanctions existantes. Elles combinent des réformes substantielles du droit pénal, une responsabilité administrative élargie et des modifications ciblées des procédures électorales.

27. **L'article II** modifie le Code pénal en élargissant et en renforçant la responsabilité pénale en matière de corruption électorale (Article 181¹). L'infraction est reformulée de manière à inclure non seulement l'offre ou l'octroi d'avantages indus, mais aussi la promesse de tels avantages²⁷. Les modifications prévoient des peines plus sévères, notamment des peines d'emprisonnement plus longues, des amendes plus élevées et des interdictions prolongées d'exercer des fonctions publiques ou certaines activités. Elles introduisent également un système gradué de circonstances aggravantes, couvrant les actes commis par plusieurs personnes, à l'encontre de plusieurs électeurs, par l'utilisation de fonds publics ou dans l'intérêt de groupes criminels organisés ou d'organisations criminelles. Une attention particulière est accordée aux comportements impliquant un financement ou une influence provenant d'États étrangers, d'organisations étrangères ou d'entités anticonstitutionnelles²⁸, reflétant les préoccupations relatives à l'ingérence extérieure dans les processus électoraux. Parallèlement, la responsabilité pénale est étendue aux personnes morales, avec des sanctions allant d'amendes importantes à la perte du droit d'exercer certaines activités ou à la liquidation.

28. Les infractions connexes sont alignées sur cette approche renforcée. L'article 181³ du Code pénal, concernant le financement illégal des partis politiques, des groupes d'initiative, des candidats aux élections ou des participants à des référendums, est modifié afin de refléter le renforcement de la sévérité et l'élargissement du régime de responsabilité, notamment par l'augmentation des sanctions et l'aggravation des circonstances liées aux groupes criminels organisés ou aux sources de financement étrangères et anticonstitutionnelles. L'article 182, qui criminalise la falsification des résultats des votes, est également aligné sur le cadre révisé en

²⁷ En vertu de l'article 181¹ du Code pénal, la corruption électorale est définie comme « *la promesse, l'offre ou le don d'argent, de biens, de services ou d'autres avantages dans le but d'inciter un électeur ou un sympathisant à exercer ou à ne pas exercer ses droits électoraux lors d'élections, y compris les élections régionales* ». Bien que la formulation « dans le but d'inciter un électeur ou un sympathisant à exercer ou à ne pas exercer ses droits électoraux » ne soit pas nouvelle, la Commission de Venise souhaite faire remarquer qu'elle trouve cette formulation trop large ; l'interdiction devrait se concentrer sur l'exercice des droits électoraux d'une manière spécifique, au profit d'un candidat ou parti spécifique.

L'article 181¹ du Code pénal ne couvre que la corruption électorale active. La corruption électorale passive est punie d'amendes moins élevées en vertu de l'article 47¹ du Code des contraventions, si l'acte ne constitue pas une infraction pénale ; l'article VIII de la loi n° 100/2025 modifie cette disposition en ajoutant « l'acceptation d'une promesse ou d'une offre » d'un avantage indu, reflétant ainsi la modification apportée à l'infraction de corruption active.

²⁸ Ces entités sont définies à l'article 134²³ du Code pénal comme « une prétendue autorité créée sur le territoire d'un État, en dehors des dispositions constitutionnelles de cet État et qui n'est pas reconnue conformément aux dispositions des traités internationaux ».

augmentant les peines et en introduisant des circonstances aggravantes lorsque ces actes sont commis dans l'intérêt de structures criminelles organisées.

29. La Commission de Venise note que les normes internationales reconnaissent la corruption électorale comme une menace grave pour la gouvernance démocratique et acceptent le recours au droit pénal pour protéger la libre formation de la volonté des électeurs, à condition que les infractions soient clairement définies et que les sanctions soient proportionnées.

30. La [Convention des Nations unies contre la corruption](#) exige expressément la criminalisation de la corruption et de l'abus de fonctions et encourage la transparence et la responsabilité dans le financement politique, sans limiter la responsabilité pénale aux cas où un avantage indu est effectivement transféré (articles 15 et 19). De même, les infractions de corruption prévues par [la Convention pénale](#) du Conseil de [l'Europe sur la corruption](#) couvrent la simple promesse – ou l'acceptation d'une promesse – d'un avantage indu (articles 2 et suivants). Le Code de bonnes pratiques en matière électorale note que la législation électorale doit garantir l'équité, la transparence et l'état de droit, avec des recours et des sanctions adéquats pour les comportements qui portent atteinte au droit de vote ou à l'équité du processus électoral²⁹.

31. Le Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe a également souligné la nécessité de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives en cas de violations graves des règles relatives au financement politique et électoral, ainsi que l'importance d'une responsabilité pénale ou administrative forte lorsque les infractions sont systémiques, impliquent des structures organisées ou compromettent l'intégrité des processus démocratiques³⁰. Dans ses lignes directrices pour l'examen du cadre juridique des élections, le BIDDH note que « non seulement il doit exister des mécanismes de recours efficaces pour protéger les droits électoraux, mais il doit également y avoir des sanctions pénales ou administratives suffisantes pour dissuader les violations de la loi et prévenir les atteintes aux droits de vote. Toutefois, il faut veiller à ne pas créer un système dans lequel des accusations motivées par des considérations politiques et non fondées sont portées contre des opposants. En outre, toutes les sanctions et pénalités doivent être proportionnées à la conduite qui a causé le préjudice³¹ ».

32. La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que les États disposent d'une marge d'appréciation dans la réglementation des processus électoraux afin de garantir la libre expression de l'opinion du peuple en vertu de l'article 3 du protocole n° 1³². Dans le même temps, la Cour a toujours estimé que l'expression politique et les rassemblements pendant les périodes électorales bénéficient d'un niveau élevé de protection, car ils sont au cœur de la société démocratique³³. Les mesures qui imposent des sanctions, en particulier des sanctions pénales, peuvent constituer une ingérence dans ces droits et doivent donc satisfaire aux exigences de légalité, d'objectif légitime et de proportionnalité.

33. La Commission de Venise reconnaît que les modifications introduites par l'article II visent à garantir la protection de l'intégrité électorale et à prévenir la corruption et l'influence induite sur les électeurs, objectifs qui sont compatibles avec la CEDH et relèvent de la marge d'appréciation de l'État dans le domaine électoral. Le recours à des sanctions pénales pour dissuader les comportements susceptibles d'influencer les électeurs par des moyens illicites reflète

²⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, Ligne directrice II.3.1.c.

³⁰ GRECO, [Troisième cycle d'évaluation : Transparence du financement des partis politiques](#) (2007-2015), réalisé sur la base de la recommandation [Rec\(2003\)4](#) du Comité des ministres du Conseil de l'Europe relative à des règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (voir en particulier l'article 16 sur les sanctions).

³¹ BIDDH, Lignes directrices pour l'examen du cadre juridique des élections, deuxième édition, Varsovie, 2013, paragraphe 16.10.

³² CourEDH, *Davydov et autres c. Russie*, requête n° 75947/11, arrêt du 30 mai 2017, paragraphes 272 et 276.

³³ CourEDH, *Ždanoka c. Lettonie*, requête n° 58278/00, arrêt (GC), 16 mars 2006, paragraphes 115-116.

généralement la conviction que l'intégrité électorale nécessite des mécanismes d'application efficaces et crédibles. Cela dit, il est essentiel que les dispositions soient formulées avec suffisamment de clarté et de précision pour permettre aux individus de prévoir les conséquences de leurs actes. À cet égard, la Commission de Venise recommande de définir précisément le concept d'« organisations étrangères » qui a été inclus dans les articles 181¹ et 181³ du Code pénal³⁴. En ce qui concerne la proportionnalité, il convient de veiller à ce que les sanctions soient réservées aux comportements présentant un degré suffisant d'intention, d'ampleur ou d'impact, et à ce que la sévérité des peines soit proportionnelle à la gravité de l'infraction. L'application des dispositions doit garantir une distinction claire entre les incitations illégales qui interfèrent avec la liberté de choix des électeurs et la persuasion politique légitime inhérente à la compétition électorale.

34. En ce qui concerne plus particulièrement l'introduction de références à l'implication étrangère dans la corruption électorale (à l'article 181¹, paragraphe 1³ c) du Code pénal) et dans le financement illégal des partis politiques et des candidats aux élections³⁵ (à l'article 181³, paragraphe 2c) du Code pénal), permettant des sanctions plus sévères³⁶, la Commission de Venise note ce qui suit : Premièrement, les normes internationales susmentionnées relatives aux infractions de corruption et au financement des partis et des campagnes électorales – telles que la Convention des Nations Unies contre la corruption, la Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption et la Recommandation Rec(2003)4 du Conseil de l'Europe relative à des règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales – ne limitent pas explicitement les infractions de corruption aux pots-de-vin versés par des acteurs nationaux, ni n'excluent les sanctions pour le financement politique provenant de sources étrangères. Au contraire, l'article 7 de la Rec(2003)4 invite les États à

³⁴ Avant même les modifications, ce concept était utilisé dans d'autres dispositions du Code pénal ; toutefois, ils n'est pas défini dans le Code.

³⁵ Le financement des partis par des sources étrangères était déjà interdit avant les modifications actuelles, voir l'article 26, paragraphe 6, de la loi sur les partis politiques :

« (6) Il est interdit de financer, de fournir des services à titre gratuit ou d'apporter un soutien matériel sous quelque forme que ce soit, directement et/ou indirectement, à des partis politiques par : [...] c) des citoyens étrangers, des apatrides, des personnes anonymes ou des personnes faisant des dons pour le compte de tiers ; [...] f) des personnes morales à capitaux étrangers ou mixtes, des personnes morales étrangères ; g) d'autres États et organisations internationales, y compris des organisations politiques internationales ; [...] ».

³⁶ En vertu de l'article 181¹ du Code pénal, la corruption électorale de base est punie d'une peine d'emprisonnement de 2 à 6 ans, d'une amende de 750 à 1150 unités conventionnelles et de la privation du droit d'exercer certaines fonctions ou de se livrer à certaines activités pendant une période pouvant aller jusqu'à 5 ans, et la personne morale est punie d'une amende de 6 000 à 8 000 unités conventionnelles et de la privation du droit d'exercer une certaine activité ou de la liquidation de la personne morale. Des sanctions plus sévères sont prévues pour différentes circonstances aggravantes, dont l'une est que l'infraction a été commise par une personne qui savait ou aurait dû savoir que l'argent, les biens, les services ou autres avantages promis, offerts ou donnés provenaient d'un État étranger, d'une organisation étrangère, d'une entité anticonstitutionnelle ou de leurs représentants ; une telle infraction est punie d'une peine d'emprisonnement de 7 à 15 ans, d'une amende de 1 850 à 2 350 unités conventionnelles et de la privation du droit d'exercer certaines fonctions ou de se livrer à certaines activités pendant une période de 5 à 10 ans, et la personne morale est punie d'une amende de 16 000 à 20 000 unités conventionnelles et de la privation du droit d'exercer une certaine activité ou de la liquidation de la personne morale. En vertu de l'article 181³ du Code pénal, le financement illégal de base des partis/concurrents est puni d'une peine d'emprisonnement de 3 à 6 ans, d'une amende de 850 à 1350 unités conventionnelles et de la privation du droit d'exercer certaines fonctions ou de se livrer à certaines activités pendant une période de 2 à 7 ans, et la personne morale est punie d'une amende de 9 000 à 13 000 unités conventionnelles et de la privation du droit d'exercer une certaine activité ou de la liquidation de la personne morale. Des sanctions plus sévères sont prévues pour différentes circonstances aggravantes, dont l'une est que l'infraction a été commise par une personne qui savait ou aurait dû savoir que l'argent, les biens, les services ou autres avantages promis, offerts ou donnés provenaient d'un État étranger, d'une organisation étrangère, d'une entité anticonstitutionnelle ou de leurs représentants ; une telle infraction est punie d'une peine d'emprisonnement de 7 à 15 ans, d'une amende de 1 850 à 2 350 unités conventionnelles et de la privation du droit d'occuper certains postes ou d'exercer certaines activités pendant une période de 5 à 10 ans, et la personne morale est punie d'une amende de 16 000 à 20 000 unités conventionnelles et de la privation du droit d'exercer une certaine activité ou de la liquidation de la personne morale.

Les termes « privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer une certaine activité » sont définis à l'article 65, paragraphe 1, du code pénal comme « l'interdiction d'occuper une fonction ou d'exercer une activité de la nature de celle que la personne condamnée a utilisée pour commettre le crime ».

limiter spécifiquement, interdire ou réglementer de toute autre manière les dons provenant de donateurs étrangers³⁷. La Commission de Venise a précédemment fait remarquer que cette disposition vise à éviter toute influence indue d'intérêts étrangers, y compris de gouvernements étrangers, dans les affaires politiques nationales, et à renforcer l'indépendance des partis politiques³⁸. La CEDH a clairement indiqué « que cette question relève de la marge d'appréciation résiduelle accordée aux États contractants, qui restent libres de déterminer quelles sources de financement étranger peuvent être reçues par les partis politiques » ; cela dit, il convient de déterminer en termes pratiques si la mesure est proportionnée à l'objectif poursuivi³⁹. Les lignes directrices communes sur la réglementation des partis politiques mentionnent explicitement le financement étranger comme l'un des domaines dans lesquels des sanctions pénales – qui doivent être réservées aux violations graves qui portent atteinte à l'intégrité publique ou peuvent menacer la sécurité nationale – peuvent être justifiées⁴⁰. Dans le même temps, les lignes directrices communes stipulent que le financement étranger des partis politiques est un domaine qui doit être réglementé avec prudence⁴¹ ; cette réglementation doit 1) en principe autoriser les dons de citoyens résidant à l'étranger s'ils sont autorisés à participer aux élections dans leur pays d'origine, ce qui est le cas en Moldova ; et 2) éviter toute atteinte à la liberté d'association dans le cas des partis politiques actifs au niveau international, une question qui est déjà traitée par la législation moldave⁴².

35. Deuxièmement, la question de savoir si les pots-de-vin versés par des États ou des organisations étrangers et le financement politique provenant de l'étranger peuvent entraîner des sanctions plus sévères n'est pas explicitement abordée par les normes internationales susmentionnées. Le Comité d'experts sur la manipulation et l'ingérence étrangères dans les médias (PC-FIMI) relevant du Comité européen sur les problèmes criminels du Conseil de l'Europe (CDPC) examine actuellement la faisabilité et la portée potentielle de la criminalisation de certains comportements liés à la FIMI, y compris les aspects financiers⁴³. La Commission de Venise reconnaît que l'ingérence étrangère dans les processus démocratiques – qu'elle passe par un financement illicite, l'achat de votes, un soutien secret ou opaque à des acteurs politiques ou l'utilisation de technologies numériques – constitue une menace grave et croissante pour la démocratie. L'ingérence étrangère vise à porter atteinte à la souveraineté, à fausser la concurrence électorale, à affaiblir la confiance du public dans les institutions démocratiques et à

³⁷ En vertu de l'article 8 de la Rec(2003)4, cela s'applique également au financement des campagnes électorales des candidats aux élections. Voir également la [résolution 2390 \(2021\)](#) de l'APCE et la [recommandation 2208 \(2021\)](#) sur « La transparence et la réglementation des dons aux partis politiques et aux campagnes électorales provenant de donateurs étrangers », qui condamnent toute tentative d'ingérence abusive ou illicite dans les processus décisionnels démocratiques d'autres États par le biais de contributions financières aux partis politiques et aux campagnes électorales, et invitent les États membres à revoir leurs réglementations régissant les contributions financières aux partis politiques et aux campagnes électorales provenant de sources étrangères afin d'atténuer le risque d'ingérence financière étrangère inappropriée ou illicite.

³⁸ Voir Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, deuxième édition, paragraphe 229 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)002](#), Rapport sur le financement des associations, paragraphe 77, avec d'autres références.

³⁹ Voir CourEDH, *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparalde c. France*, requête n° 71251/01, arrêt du 7 juin 2007.

⁴⁰ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, paragraphe 281.

⁴¹ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, paragraphes 230f.

⁴² Voir l'article 26(9) de la loi sur les partis politiques :

« Les dispositions du paragraphe (6) ne doivent pas être interprétées et appliquées de manière à limiter l'affiliation politique internationale ou les accords de coopération impliquant un soutien indirect ou technique doivent être communiqués de manière ouverte et transparente et ne peuvent conduire à la contestation et à la diffamation de l'État et des partis politiques. Les affiliations politiques internationales ou les accords de coopération impliquant un soutien indirect ou technique doivent être rendus publics de manière ouverte et transparente et ne peuvent conduire à la contestation et à la diffamation de l'État et du peuple, à l'incitation à la guerre d'agression, à la haine nationale, raciale ou religieuse, à l'incitation à la discrimination, au séparatisme territorial, à la violence publique ou à d'autres manifestations qui portent atteinte à l'ordre constitutionnel. »

⁴³ Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe examinera l'étude de faisabilité lors de la réunion ministérielle qui se tiendra à Chisinau les 14 et 15 mai 2026, en vue de décider des suites éventuelles à y donner.

influencer les résultats politiques au profit de puissances ou d'intérêts extérieurs. L'Assemblée parlementaire et le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ont souligné la montée de ces ingérences comme une menace persistante, notamment le financement secret de campagnes et d'autres actions manipulatrices par des acteurs étatiques, non étatiques ou mandataires agissant en dehors de la juridiction territoriale de l'État cible⁴⁴. La Commission de Venise a précédemment déclaré que l'ingérence dans le processus électoral par des parties tierces agissant de l'extérieur – y compris par des acteurs étatiques et non étatiques étrangers – n'est pas moins préjudiciable et peut avoir les mêmes conséquences (voire plus graves) qu'une violation des règles électorales par des candidats, des partis politiques et des fonctionnaires de l'État⁴⁵. De l'avis de la Commission, l'approche moldave constitue donc une réponse légitime à la recrudescence signalée des ingérences étrangères dans les élections récentes⁴⁶, et n'est pas incompatible avec les normes internationales, pour autant que les exigences de proportionnalité susmentionnées soient respectées lors de l'application des sanctions.

36. **L'article VIII** modifie le Code des contraventions en élargissant l'éventail des infractions administratives liées au comportement électoral et aux rassemblements publics. Ces dispositions visent les pratiques qui nuisent à l'équité électoral mais qui ne remplissent pas les conditions requises pour engager la responsabilité pénale, telles que la corruption liée aux rassemblements organisés, la collecte non autorisée de signatures, le transport illégal de participants à des événements politiques, les violations des règles relatives au calendrier de la campagne électoral et le non-respect répété des décisions des instances électorales. En augmentant les amendes, en introduisant des sanctions supplémentaires et en renforçant les mécanismes d'application, les modifications visent à renforcer la dissuasion grâce à des réponses administratives rapides et visibles pendant la période électoral.

37. Les normes applicables dans ce contexte reflètent étroitement celles qui régissent le recours aux sanctions pénales et sont soumises aux mêmes exigences. Là encore, la plupart des dispositions modifiées sont compatibles avec ces exigences. Elles sont définies avec suffisamment de précision, poursuivent un objectif légitime et ne peuvent être considérées comme manifestement disproportionnées, à condition qu'elles soient appliquées de manière raisonnable et nuancée. Cela dit, l'attention est attirée sur certaines modifications spécifiques qui mériteraient d'être clarifiées davantage.

38. Tout d'abord, l'article VIII ne modifie pas seulement l'infraction de corruption électoral passive prévue à l'article 47¹ du Code des contraventions⁴⁷, comme déjà mentionné, mais il introduit également un nouvel article 47² sur la corruption active et passive liée aux réunions organisées dans le Code des contraventions. Cet article prévoit des amendes et la privation du droit d'occuper certaines fonctions ou d'exercer certaines activités en cas de promesse, d'offre ou de don/demande, d'acceptation ou de réception de moyens financiers indus dans le but de participer à des réunions organisées, dans le but a) de troubler l'ordre public ou de compromettre l'activité des institutions publiques ; b) de porter atteinte à la moralité publique, aux droits ou libertés fondamentaux d'autrui ; c) de faire de la publicité politique. La question se pose de savoir

⁴⁴ [Résolution 2593 \(2025\)](#) et [recommandation 2292 \(2025\)](#) de l'APCE sur « L'ingérence étrangère : une menace pour la sécurité démocratique en Europe » ; Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, Rapport sur « L'ingérence étrangère dans les processus électoraux aux niveaux local et régional », [CG\(2025\)48-10](#) (26 mars 2025), qui mentionne à plusieurs reprises les élections locales en République de Moldova.

⁴⁵ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)003](#), Rapport urgent sur l'annulation des résultats des élections par les cours constitutionnelles, paragraphe 49.

⁴⁶ Une telle ingérence est signalée, par exemple, dans Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, [Recommandation 509 \(2024\)](#)¹, Élections locales en République de Moldova (5 novembre 2023), paragraphe 5a ; PACE, [Observation de l'élection présidentielle \(20 octobre et 3 novembre 2024\) et du référendum constitutionnel \(20 octobre 2024\) en République de Moldova](#), paragraphes 47, 64 et 87 ; BIDDH, [Moldova : Élection présidentielle et référendum constitutionnel des 20 octobre et 3 novembre 2024 - Rapport final](#), pages 2, 3, 6, 16 et suivantes ; voir également APCE, [Observation des élections législatives en République de Moldova \(28 septembre 2025\)](#), paragraphe 81.

⁴⁷ En incluant l'acceptation d'une offre ou d'une promesse comme comportement corrompu.

si ces dispositions peuvent être considérées comme des restrictions légitimes au droit à la liberté de réunion pacifique tel qu'il est consacré dans les instruments juridiques internationaux, en particulier à l'article 11 de la CEDH.

39. La formulation des nouvelles dispositions – en particulier les points a) et b) – suggère qu'elles poursuivent certains des objectifs légitimes au sens de l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH, tels que la prévention des troubles ou des infractions pénales, la protection de la morale⁴⁸ et la protection de la réputation ou des droits d'autrui. En ce qui concerne le point c) relatif à la publicité politique, il convient de mentionner un récent mémoire *amicus curiae* présenté à la Cour constitutionnelle d'Arménie, dans lequel la Commission de Venise a examiné une disposition qui criminalisait « le fait d'inciter matériellement à participer ou à s'abstenir de participer à un rassemblement⁴⁹ ». La Commission a noté que, conformément à ses lignes directrices communes sur la liberté de réunion pacifique, la pratique consistant à encourager la participation à des rassemblements ne devrait pas faire l'objet d'une réglementation juridique, à moins que l'octroi de telles incitations ne contrevienne aux lois imposant des limites proportionnées au financement des campagnes électorales⁵⁰. La Commission a poursuivi en notant que les États peuvent avoir le pouvoir de réglementer la participation rémunérée à des rassemblements, principalement dans le contexte du financement des campagnes électorales : « Dans le contexte des campagnes électorales, la réglementation de la coercition et des incitations garantit une concurrence politique équitable. Sinon, les groupes, les partis politiques ou les États étrangers disposant de moyens financiers importants pourraient dépenser plus que les mouvements populaires, réduisant ainsi au silence tous les autres acteurs politiques⁵¹. » En outre, la Commission de Venise a fait référence à l'objectif légitime de prévenir toute influence étrangère et nationale indue, y compris celle d'individus connus sous le nom d'oligarques⁵², et à ses avis relatifs à la « déoligarchisation », notamment en ce qui concerne la République de Moldova⁵³. Compte tenu des récents rapports sur les élections moldaves mettant en évidence l'ingérence étrangère et la désinformation, le financement illégal des campagnes électorales, les offres monétaires illicites aux électeurs et les campagnes de désinformation visant à influencer le comportement électoral des citoyens⁵⁴, la Commission conclut que la modification poursuivait en principe des objectifs légitimes. Cela dit, l'interdiction de participer à des assemblées à des fins de « publicité politique » contre rémunération semble trop large et devrait être limitée aux activités visant clairement à influencer les campagnes électorales⁵⁵.

⁴⁸ Dans le même temps, l'attention est attirée sur le paragraphe 142 des Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique (Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2019\)017](#) : En raison du caractère intrinsèquement vague du terme « moralité publique », il est souligné que, bien qu'elle soit mentionnée comme un objectif légitime, « la protection de la morale ne devrait que rarement, voire jamais, être considérée comme une base appropriée pour imposer des restrictions à la liberté de réunion pacifique ».

⁴⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)037](#), Arménie - Mémoire *amicus curiae* sur la compatibilité de l'article 236 du Code pénal avec les normes européennes en matière de sécurité juridique.

⁵⁰ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2019\)017](#), Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique, paragraphe 52.

⁵¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)037](#), Arménie - Mémoire *amicus curiae* sur la compatibilité de l'article 236 du Code pénal avec les normes européennes en matière de sécurité juridique, paragraphe 29.

⁵² Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)037](#), Arménie - Mémoire *amicus curiae* sur la compatibilité de l'article 236 du Code pénal avec les normes européennes en matière de sécurité juridique, paragraphe 31.

⁵³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)019](#), République de Moldova - Avis final sur la limitation de l'influence économique et politique excessive dans la vie publique (déoligarchisation) ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)018](#), Ukraine - Avis sur la loi « sur la prévention des menaces pour la sécurité nationale liées à l'influence excessive de personnes ayant un poids économique et politique important dans la vie publique (oligarques) » ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)017](#), Géorgie - Avis final sur le projet de loi sur la déoligarchisation.

⁵⁴ Voir par exemple Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, [Recommandation 509 \(2024\)1](#), Élections locales en République de Moldova (5 novembre 2023), paragraphe 5a ; APCE, [Observation de l'élection présidentielle \(20 octobre et 3 novembre 2024\) et du référendum constitutionnel \(20 octobre 2024\) en République de Moldova](#), paragraphe 47.

⁵⁵ Il convient également de souligner que la nouvelle infraction pourrait potentiellement recouper l'article 67 du Code des contraventions, qui interdit déjà les rassemblements violant l'ordre public ou la moralité publique, les droits et libertés d'autrui (voir l'article 8 de la loi sur les rassemblements), ce qui peut entraîner une incertitude juridique car il peut être difficile pour un individu de faire clairement la distinction entre les comportements qui

40. En outre, en vertu de l'article 11 de la CEDH, la mesure en question doit répondre à un « besoin social impérieux » et être proportionnée à l'« objectif légitime ». Par rapport à la disposition pénale examinée dans le mémoire *amicus curiae* susmentionné concernant l'Arménie, où la Commission a estimé qu'il existait un risque de sanctions disproportionnées⁵⁶, l'article 47² du Code des contraventions de la Moldova prévoit des sanctions administratives plus légères⁵⁷, selon la Commission de Venise, celles-ci ne peuvent être considérées comme manifestement disproportionnées, à condition qu'elles soient appliquées de manière raisonnable et nuancée.

41. Deuxièmement, le champ d'application de l'article 52 du Code des infractions relatives à la campagne électorale est élargi par l'interdiction a) de faire campagne pendant la période électorale, jusqu'au début de la période officielle de campagne⁵⁸, et b) de faire campagne pendant la période électorale par des organisations non commerciales, des syndicats, des associations patronales, des entités non enregistrées comme candidats aux élections, des représentants de confessions religieuses ou de leurs composantes, y compris dans les lieux de culte. Il n'existe pas de normes internationales qui définissent précisément le type d'activités de campagne pouvant être interdites avant la période officielle de campagne ou menées par des tiers tels que des organisations non commerciales ou des syndicats. Cela dit, le Code de bonne conduite en matière électorale souligne qu'en vertu de la CEDH, toute restriction à la liberté d'expression et à la liberté de réunion et d'association à des fins politiques doit respecter l'exigence d'être fondée sur la loi, d'être dans l'intérêt général et de respecter le principe de proportionnalité, et que le respect de ces libertés est essentiel, en particulier pendant les campagnes électorales⁵⁹. Les lignes directrices communes sur la réglementation des partis politiques⁶⁰ stipulent que la législation doit fournir des règles et des lignes directrices claires concernant les activités qui ne sont pas autorisées pendant la campagne préélectorale et les recettes et dépenses liées à ces activités pendant cette période qui doivent être considérées comme des ressources de campagne soumises à un contrôle et à des sanctions appropriés ; elles préconisent la mise en place de systèmes rigoureux de déclaration financière par les partis politiques en dehors des élections afin de limiter les abus éventuels de la part des partis politiques qui tentent de contourner les règles de financement des campagnes électorales en menant des activités pendant la période « préélectorale ».

42. Au cours des réunions à Chisinau, les autorités ont fait état de fréquents contournements de la réglementation relative à la campagne électorale par le biais de campagnes précoces ou de campagnes indirectes menées par des tiers puissants. Dans ce contexte, la Commission de Venise se félicite du fait que les modifications apportées sont susceptibles de garantir les

peuvent être soumis à l'article 47² (passibles d'amendes beaucoup plus élevées) et ceux envisagés par l'article 67 du Code des contraventions.

⁵⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)037](#), Arménie - Mémoire *amicus curiae* sur la compatibilité de l'article 236 du code pénal avec les normes européennes en matière de sécurité juridique, paragraphe 29.

⁵⁷ L'infraction de corruption active prévue à l'article 47² du Code des contraventions est punissable d'une amende de 500 à 1 000 unités conventionnelles appliquée à la personne physique, et d'une amende de 1 000 à 1 500 unités conventionnelles appliquée à la personne occupant un poste à responsabilité, avec privation du droit d'occuper un certain poste ou d'exercer une certaine activité pendant une période de 3 à 6 mois ; l'infraction de corruption passive est punie d'une amende de 100 à 150 unités conventionnelles infligée à la personne physique, et d'une amende de 300 à 500 unités conventionnelles infligée à la personne occupant un poste à responsabilité, assortie de la privation du droit d'exercer certaines fonctions ou activités pendant une période de 3 à 6 mois. L'auteur de l'infraction est exempté de responsabilité administrative s'il s'est dénoncé lui-même et/ou a contribué activement à la découverte ou à la prévention de l'acte.

⁵⁸ Conformément à l'article 1 du Code électoral, la période électorale est la période comprise entre le jour où la loi fixant la date du scrutin est entrée en vigueur et le jour où les résultats des élections sont confirmés par les organes compétents, mais ne dépassant pas 120 jours. La date de début de la période électorale est fixée par décision de la Commission électorale centrale.

⁵⁹ Cf. Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), paragraphe 60 du rapport explicatif.

⁶⁰ Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, paragraphe 262.

principes d'égalité des chances et de transparence dans le cadre de la campagne électorale. Cela dit, la Commission estime que l'interdiction totale de toute activité de campagne avant la période officielle de campagne ou menée par des tiers est très restrictive, compte tenu du fait que la campagne électorale, telle que définie à l'article 1 du Code électoral, comprend « les appels, les déclarations ainsi que les activités de diffusion d'informations » qui ont pour but de déterminer les choix des électeurs. Cette réglementation pourrait avoir pour effet, par exemple, que l'annonce par un parti politique de sa décision de désigner un candidat particulier⁶¹, accompagnée d'une explication des raisons pour lesquelles le parti considère ce candidat comme le plus approprié, ou toute information sur un candidat fournie par un syndicat, soit considérée comme une campagne électorale interdite. Des interdictions aussi strictes risquent de restreindre de manière disproportionnée la liberté d'expression ainsi que la liberté de réunion et d'association. Selon la Commission de Venise, la loi devrait définir plus précisément les activités interdites et prévoir des exceptions afin de permettre un discours politique légitime et un engagement civique.

43. Troisièmement, le champ d'application de l'article 67 du Code des contraventions relatif à la violation de la législation sur les réunions est également élargi. Auparavant, cet article ne prévoyait des amendes qu'en cas d'organisation de réunions publiques sans déclaration préalable comme l'exige la loi. Les nouveaux paragraphes introduits prévoient également des amendes en cas, entre autres, d'organisation de réunions et d'autres événements publics « contraires aux dispositions de la déclaration préalable ». La Commission de Venise estime que ces termes sont trop vagues et trop généraux. Il convient de préciser quels aspects de l'événement sont visés (par exemple, l'objet, l'heure, le lieu ou le nombre estimé de participants) et de laisser une certaine marge de manœuvre pour les développements indépendants de la volonté des organisateurs (par exemple, le nombre de participants), afin de garantir que la liberté de réunion ne soit pas restreinte de manière disproportionnée⁶². Les Lignes directrices communes sur la liberté de réunion pacifique⁶³ insistent sur le principe de présomption en faveur des réunions pacifiques, ce qui implique une obligation de tolérance et de retenue à leur égard, même lorsque les procédures et formalités légales ou administratives n'ont pas été respectées. Elles précisent que les autorités publiques ont le devoir de faciliter les réunions qui dérogent aux conditions de notification. Si les organisateurs ne respectent pas pleinement l'obligation de notification ou les conditions imposées aux réunions lors de cette notification, des sanctions ne devraient être appliquées que s'il est prouvé qu'ils ont agi intentionnellement et que le manquement est substantiel ; la charge de la preuve incombe alors aux autorités publiques. La Commission de Venise recommande de mettre l'article 67 du Code des contraventions en conformité avec ces principes⁶⁴.

⁶¹ L'annonce elle-même relèverait de la campagne électorale autorisée, qui, selon la définition de l'article 1 du Code électoral, couvre « les appels, les déclarations, les actions visant à désigner des candidats aux élections, la préparation de la collecte de signatures en faveur des candidats... ».

⁶² Dans leurs observations sur le projet d'avis, les autorités ont précisé que l'expression « contraire aux dispositions de la déclaration préalable » devait s'entendre comme désignant les situations où les organisateurs s'écartent sensiblement des conditions essentielles déclarées aux autorités compétentes, notamment le lieu, la date, l'objet ou la nature du rassemblement, et où ces écarts engendrent des risques réels pour l'ordre public, la sécurité des participants ou les droits d'autrui. L'objectif de cette règle est d'empêcher que la procédure de notification formelle ne serve à dissimuler l'organisation d'actions différentes, ayant un impact juridique ou social significatif, distinct de celui initialement déclaré. Les autorités se sont déclarées disposées à examiner d'éventuelles clarifications législatives ou interprétatives.

⁶³ Voir les Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique (Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2019\)017](#), paragraphes 21, 171, 225.

⁶⁴ Une mesure moins restrictive qui pourrait être envisagée consisterait à exiger que, dans le cadre des campagnes électorales, les coûts liés à l'organisation du transport soient considérés comme des contributions en nature qui devraient être dûment comptabilisées dans le cadre des rapports sur le financement des campagnes/des limites de financement des campagnes et passibles de sanctions proportionnelles en cas d'omission de déclarer ces coûts.

44. **L'article XI** modifie plusieurs dispositions du Code électoral⁶⁵. Les modifications étendent les restrictions à l'éligibilité aux fonctions publiques. Elles renforcent le cadre du financement des campagnes électorales en élargissant la définition des dons pour inclure les biens, les services et autres avantages fournis gratuitement ou à des conditions préférentielles, garantissant ainsi que les formes indirectes de soutien financier soient soumises à des plafonds de contribution et à des exigences de transparence. En outre, les règles révisées relatives à la composition des conseils électoraux de circonscription introduisent un mécanisme de nomination de secours destiné à prévenir les blocages institutionnels lorsque les acteurs politiques ne parviennent pas à nommer des membres, garantissant ainsi la continuité et le bon fonctionnement des organes électoraux.

45. Les modifications poursuivent des objectifs largement reconnus comme légitimes au regard des normes électorales internationales, notamment la prévention de la corruption électorale, la protection de l'intégrité de l'administration électorale et le maintien de conditions équitables pour la concurrence politique. La définition élargie des dons reflète les meilleures pratiques établies en matière de réglementation du financement des campagnes électorales et renforce la transparence des limites de contribution. L'introduction d'un mécanisme de nomination de secours répond à la nécessité d'assurer la continuité et le fonctionnement efficace des organes électoraux.

46. Cela dit, l'attention est attirée sur la modification apportée à l'article 16, paragraphe 2, point d), du Code électoral, qui étend la restriction des droits électoraux passifs : outre les personnes privées du droit d'exercer une fonction publique, les personnes privées du droit d'exercer des « fonctions publiques dignes » – une catégorie de fonctions soumises à des nominations politiques⁶⁶ – sont également inéligibles, et cette inéligibilité peut être fondée non seulement sur une décision judiciaire définitive, mais aussi sur « une conclusion définitive ». Ces derniers termes font référence aux interdictions d'intégrité sous forme d'actes administratifs qui peuvent être pris en vertu de la loi sur les personnes occupant des fonctions publiques dignes. Si l'objectif de garantir l'intégrité des candidats est légitime, fonder l'inéligibilité sur de tels actes administratifs est problématique au regard des normes internationales. Sur la base de la jurisprudence de la CEDH⁶⁷, le Code de bonnes pratiques en matière électorale précise que les clauses suspendant les droits politiques doivent respecter les conditions habituelles dans lesquelles les droits fondamentaux peuvent être restreints ; elles doivent être prévues par la loi, respecter le principe de proportionnalité et être fondées sur une incapacité mentale ou une condamnation pénale pour une infraction grave ; en outre, le retrait des droits politiques ne peut être imposé que par une décision expresse d'un tribunal⁶⁸. La Commission de Venise recommande donc d'adapter la clause d'inéligibilité prévue à l'article 16, paragraphe 2, point d), du Code électoral à ces exigences⁶⁹.

2. Réglementation des acteurs politiques et du système des partis (articles III, VI)

47. Les modifications apportées aux lois sur la philanthropie et le parrainage ainsi que sur les partis politiques réglementent le comportement des acteurs politiques au-delà de la campagne

⁶⁵ Voir les articles 16, 35, 42, 53 et suivants et 102 du Code électoral.

⁶⁶ Les personnes nommées à des fonctions politiques (fonctions publiques dignitaires) sont exclues du champ d'application de la loi sur la fonction publique, leur emploi étant régi par la loi n° 199/2010 du 16 juillet 2010 relative aux personnes occupant des fonctions publiques dignitaires.

⁶⁷ Voir par exemple CourEDH, *Labita c. Italie*, requête n° 26772/95, arrêt du 6 avril 2002, paragraphes 201 et suivants.

⁶⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, ligne directrice I.1.d et paragraphe 6.d du rapport explicatif.

⁶⁹ Dans leurs observations sur le projet d'avis, les autorités ont souligné que le caractère « définitif » de l'acte administratif en question n'exclut pas un contrôle juridictionnel et n'intervient qu'après épuisement des voies de recours prévues par la loi ou en l'absence de contestation de l'acte dans le délai légal. La Commission de Venise tient toutefois à souligner que l'inéligibilité porte atteinte à un droit fondamental (droit à la participation politique, droit de vote) et ne devrait être prononcée que par un juge compétent.

électorale officielle, ciblent les formes indirectes et déguisées de promotion politique et renforcent le cadre juridique régissant l'enregistrement, l'organisation, le financement et la responsabilité des partis politiques. Ce faisant, elles modifient les conditions dans lesquelles les acteurs politiques peuvent participer à la compétition électorale.

48. **L'article III** impose des restrictions à la communication publique des activités philanthropiques et de parrainage lorsque ces activités sont liées à des hauts responsables de partis politiques ou à des candidats aux élections⁷⁰. L'interdiction s'applique tant aux sponsors qu'aux bénéficiaires, tout en remplaçant la promotion publique par l'obligation de divulguer ces activités par le biais de rapports périodiques sur les sites web des partis politiques. Cette mesure vise à réduire le risque que les activités caritatives soient utilisées comme substitut à la publicité politique en dehors du cadre réglementé de la campagne et à renforcer la transparence de l'implication financière des acteurs politiques.

49. Les modifications poursuivent l'objectif légitime de protéger l'intégrité électorale et de garantir des conditions équitables, mais elles soulèvent néanmoins des préoccupations en matière de liberté d'expression. Selon la jurisprudence de la CEDH, les restrictions affectant la liberté d'expression sur des questions d'intérêt public doivent être strictement adaptées et justifiées de manière convaincante⁷¹. Dans cette optique, l'interdiction générale de communiquer publiquement sur les activités philanthropiques de certains acteurs politiques comporte un risque d'excès et peut avoir un effet dissuasif sur la philanthropie légale, en particulier lorsqu'aucun lien clair et démontrable avec la campagne électorale n'est établi. La compatibilité avec les normes internationales dépend donc d'une interprétation restrictive des dispositions, d'orientations claires sur leur portée et d'une application proportionnée fondée sur des preuves d'un lien électoral. De l'avis de la Commission de Venise, il serait toutefois préférable de limiter la portée de l'interdiction dans la loi elle-même en la liant plus explicitement aux activités de campagne électorale.

50. **L'article VI** introduit un ensemble complet de modifications du cadre juridique régissant les partis politiques, visant à renforcer la transparence, la responsabilité et la résilience face aux abus systémiques. Les modifications renforcent les conditions d'enregistrement et de fonctionnement des partis, améliorent la traçabilité de l'adhésion aux partis et élargissent les mécanismes de contrôle du respect des exigences légales. Un élément central est l'introduction d'un test juridique permettant aux tribunaux d'évaluer si un parti politique nouvellement créé ou existant poursuit effectivement l'activité d'un parti précédemment déclaré inconstitutionnel, sur la base d'une évaluation substantielle de facteurs tels que la continuité du leadership, l'alignement programmatique, les liens organisationnels, les sources de financement et la conduite coordonnée. Parallèlement, les partis politiques sont tenus de tenir des registres détaillés et régulièrement mis à jour de leurs membres, qui doivent être soumis aux autorités compétentes, le non-respect de cette obligation entraînant des conséquences juridiques, notamment l'exclusion de la participation électorale. Les modifications renforcent encore l'éventail des sanctions sous contrôle judiciaire disponibles dans les cas de menaces graves pour l'intégrité électorale ou l'ordre démocratique, notamment la suspension temporaire des activités du parti et, en cas de violations persistantes ou graves, sa dissolution⁷².

⁷⁰ Voir l'article 24 de la loi sur la philanthropie et le parrainage.

⁷¹ Voir, par exemple, CourEDH, *Steel et Morris c. Royaume-Uni*, requête n° 68416/01, arrêt du 15 mai 2005, paragraphe 88.

⁷² Dans son avis urgent sur le projet de loi, le BIDDH a formulé plusieurs recommandations concernant les modifications à apporter à la loi sur les partis politiques, voir BIDDH, *Avis urgent sur le projet de loi n° 381 du 17 décembre 2024 portant modification de certains actes normatifs relatifs à la lutte efficace contre le phénomène de la corruption électorale et les aspects connexes*, [ODIHR-URG-MDA-381/2024](#), paragraphes 52 et suivants. Cela dit, dans sa [déclaration](#) (ultérieure) [sur les conclusions préliminaires](#) concernant les élections législatives du 28 septembre 2025 (p. 6-7), la mission internationale d'observation électorale a noté que les modifications adoptées répondaient à certaines des recommandations du BIDDH : par exemple, elles ont supprimé la participation des services de renseignement et de sécurité (SIS) et de la Cour constitutionnelle à l'enregistrement des partis, reformulé certaines règles et déterminé explicitement que les décisions concernant les partis successeurs seraient prises par la Cour d'appel centrale, déclaré explicitement que des irrégularités mineures ne peuvent limiter l'activité

51. Du point de vue des normes internationales en matière d'élections et de droits humains, les objectifs poursuivis par l'article VI – la protection des institutions démocratiques, l'intégrité des élections et la prévention de la corruption systémique – sont légitimes. Toutefois, l'effet cumulatif de ces mesures renforce considérablement le pouvoir réglementaire et coercitif de l'État sur les partis politiques, un domaine qui est au cœur du pluralisme politique⁷³. Leur compatibilité avec le droit à la liberté d'association dépend donc du strict respect des principes de nécessité et de proportionnalité, de l'existence de critères juridiques clairs et prévisibles et de la mise en place de garanties judiciaires solides. En particulier, les décisions concernant l'existence de partis « successeurs » et l'imposition de sanctions doivent s'appuyer sur des preuves convaincantes et des évaluations individualisées, soumises à un contrôle judiciaire efficace. En l'absence de telles garanties, les mesures destinées à protéger l'ordre démocratique risquent d'être perçues comme une entrave à la concurrence politique légitime ou à l'activité de l'opposition. Les paragraphes suivants fournissent des commentaires plus détaillés sur certains domaines importants concernés par les modifications apportées à la loi sur les partis politiques.

52. En ce qui concerne l'interdiction et les mesures à l'encontre des partis successeurs, la Commission souhaite attirer l'attention sur le mémoire *amicus curiae*⁷⁴ qu'elle a préparé parallèlement au présent avis et qui contient une analyse détaillée des dispositions pertinentes de la loi sur les partis politiques, en réponse à trois questions posées par la Cour constitutionnelle de Moldova⁷⁵. Dans ce mémoire *amicus curiae*, la Commission estime que les critères énoncés à l'article 3, paragraphes 1 à 1³, de la loi modifiée sur les partis politiques pour déterminer le statut d'un parti politique successeur⁷⁶ sont des critères objectifs du point de vue du droit d'être élu⁷⁷ et de la liberté des personnes de s'associer dans des partis politiques. Toutefois, elle estime que, lorsque ces critères sont utilisés pour déterminer si un parti politique poursuit les activités d'un parti déclaré inconstitutionnel, l'évaluation doit être globale et contextuelle et strictement liée à la situation spécifique ; d'autres éléments, même s'ils ne sont pas énumérés dans la loi, peuvent également être pris en compte, à condition que la décision soit étayée par une justification adéquate et motivée. De plus, le mémoire *amicus curiae* souligne que la simple « continuité » avec un parti précédemment anticonstitutionnel n'est pas suffisante à moins que le caractère anticonstitutionnel du parti précédent ne concerne une conduite fondamentalement antidémocratique et que le nouveau parti ne poursuive de manière manifeste ce programme ou ces méthodes antidémocratiques.

des partis et que ceux-ci doivent être informés et présents à l'audience du tribunal ; elles ont également répondu à l'exigence de preuve pour imposer des restrictions aux partis successeurs.

⁷³ Voir CourEDH, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, requête n° 19392/92, arrêt du 30 janvier 1998, paragraphes 44 à 46 ; *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie*, requêtes nos 41340/98 et autres, arrêt (GC) du 13 février 2003, paragraphes 98-100 et 132-134 ; *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, requêtes nos 25803/04 et 25817/04, arrêt du 30 juin 2009, paragraphes 78 à 82. Voir également Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, paragraphes 17, 18, 83, 84 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2009\)021](#), Code de bonne conduite en matière de Partis politiques, paragraphes 31 à 34.

⁷⁴ Commission de Venise, CDL-AD(2025) 059rev, République de Moldova - Mémoire *amicus curiae* de la Commission de Venise sur le statut et les mesures concernant les partis politiques succédant à des partis politiques déclarés inconstitutionnels. La demande a été formulée par lettre du 12 septembre 2025 par la Cour constitutionnelle, dans le cadre de l'examen d'une exception d'inconstitutionnalité soulevée par le parti politique *Forces alternatives et salut de Moldova* ; la décision de la Cour est en attente.

⁷⁵ Les paragraphes suivants du présent avis reprennent les principales conclusions du mémoire *amicus curiae* (voir paragraphes 30, 38, 45, 54, 59, 63ff.).

⁷⁶ La liste énumère sept circonstances, parmi lesquelles la continuité des personnes, d'autres faits et circonstances (tels que l'idéologie, les statuts, structures, activités, moyens financiers, ressources matérielles, logistiques ou médiatiques) et se termine par une clause ouverte permettant de prendre en compte « toute autre circonstance pertinente [...] permettant à la Cour d'établir la continuité ou la succession du parti politique déclaré inconstitutionnel » et exigeant que ces aspects soient comparés aux éléments qui ont été à la base de la déclaration d'inconstitutionnalité du parti précédent (article 3, paragraphe 1²)(7)).

⁷⁷ Le droit d'être élu est en jeu, car les mesures prescrites à l'encontre des partis successeurs les empêchent de participer aux élections et aux référendums ; cela s'applique non seulement à la dissolution d'un parti, mais aussi à la limitation de ses activités/suspension, voir l'article 21(5) de la loi sur les partis politiques.

53. La Commission conclut en outre dans son mémoire *amicus curiae* que les dispositions relatives à la limitation de l'activité du parti politique, à titre de mesure préventive, et à la dissolution du parti au motif qu'il représente le successeur d'un parti politique déclaré inconstitutionnel⁷⁸ peuvent en principe être justifiées au regard des normes européennes et internationales, en particulier au regard de l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH et de l'article 22 du PIDCP⁷⁹ : elles sont définies par la loi, poursuivent un objectif légitime⁸⁰, et peuvent être nécessaires dans une société démocratique. Cela dit, le fait de constater qu'un parti politique est le successeur d'un parti politique déclaré inconstitutionnel ne devrait pas nécessairement entraîner la dissolution de ce parti – une mesure qui ne devrait être prise que dans les circonstances les plus graves et en dernier recours : la loi devrait prévoir d'autres moyens d'atteindre les mêmes objectifs qui portent moins gravement atteinte au droit à la liberté d'association. De même, la Commission considère que les activités d'un parti politique peuvent être limitées à titre de mesure préventive, mais cette possibilité ne devrait être prévue que pour les procédures de dissolution ou de procédures visant à limiter l'activité d'un parti politique, à condition qu'elles se limitent à des circonstances véritablement exceptionnelles et strictement définies. En outre, des mesures moins drastiques devraient être envisagées avant la limitation à titre de mesure préventive. En tout état de cause, toute décision imposant des limitations préventives doit être étayée par une justification adéquate et motivée démontrant leur stricte nécessité.

54. Enfin, la Commission conclut dans son mémoire *amicus curiae* que les garanties procédurales prévues à l'article 21 de la loi modifiée sur les partis politiques semblent susceptibles d'empêcher toute décision arbitraire et que les délais prescrits sont également, en principe, conformes aux normes européennes et internationales. Toutefois, la Commission recommande de clarifier les préoccupations potentielles liées au droit du requérant à une audience impliquant les deux parties, à la répartition de la charge de la preuve et à la question de savoir si les recours ont un effet suspensif, ce qui devrait être la règle générale, sauf dans des cas dûment justifiés.

55. Dans le présent avis, la Commission de Venise tient à souligner que si les recommandations ci-dessus concernant les dispositions relatives à la limitation de l'activité du parti politique, à titre de mesure de précaution, et à la dissolution du parti, ainsi qu'aux garanties procédurales, concernent spécifiquement le cas des partis successeurs, elles s'appliquent également à tous les autres motifs d'imposition de telles mesures aux partis politiques prévus dans ces dispositions⁸¹.

56. L'un des autres motifs justifiant de telles mesures, ajouté par la loi n° 100/2025, est le défaut de communication par un parti des données figurant dans le registre des membres du parti dans les délais fixés par l'Agence des services publics ou la Commission électorale centrale. Il s'agit là d'une des nombreuses modifications visant à renforcer les règles relatives au registre des membres : les règles modifiées exigent également que le registre soit mis à jour en permanence par le parti, qu'il contienne des données personnelles spécifiques⁸², qu'il soit soumis à la fois à

⁷⁸ Voir les articles 21 et 22 de la loi modifiée sur les partis politiques.

⁷⁹ La Commission de Venise et le BIDDH ont longuement développé les restrictions à l'article 11 de la CEDH, et plus particulièrement les normes internationales relatives à la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti et aux actions pouvant conduire à la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique. Voir notamment Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)051](#), Mémoire *amicus curiae* sur la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique.

⁸⁰ À savoir en empêchant la réapparition de partis déclarés inconstitutionnels, qui pourraient menacer les processus démocratiques, être des vecteurs de financement illicite, d'ingérence étrangère ou d'achat de votes, contribuant ainsi à l'objectif légitime de protection de la sécurité nationale et des droits et libertés d'autrui.

⁸¹ Voir les articles 21 et 22 de la loi modifiée sur les partis politiques.

⁸² C'est-à-dire le nom et le prénom, la date de naissance, le numéro d'identification national (IDNP), l'adresse de résidence déclarée, la date d'inscription au registre et la date de suspension ou de résiliation de l'adhésion au parti politique, voir l'article 7¹, paragraphe 2, de la loi sur les partis politiques. Avant même les modifications, ces données devaient être communiquées par un parti politique à l'Agence des services publics en vue de son enregistrement, conformément à l'article 8 de la loi sur les partis politiques.

l'Agence des services publics et à la Commission électorale centrale, et qu'il soit accompagné, lors du processus d'enregistrement du parti, d'une déclaration sous serment de la personne qui a dressé la liste, certifiant l'exactitude des informations et des signatures⁸³. L'obligation pour les partis de tenir et de soumettre un registre des membres du parti à la Commission électorale centrale et à l'Agence des services publics a été confirmée par une récente décision de la Cour constitutionnelle⁸⁴.

57. Cependant, la Commission de Venise et le BIDDH ont exprimé à plusieurs reprises leurs préoccupations⁸⁵ concernant la surveillance étendue exercée par l'État sur le fonctionnement interne d'un parti politique, y compris l'obligation pour le parti de fournir à l'État la liste de ses membres, ce qui limite la liberté d'association de ces membres individuellement et du parti collectivement⁸⁶; ils ont également noté que les informations sur l'appartenance à un parti politique sont protégées par le droit à la vie privée, car elles fournissent des indications directes sur les opinions politiques des individus⁸⁷. En outre, la récente modification selon laquelle le fait de ne pas fournir les données personnelles figurant dans le registre des membres peut désormais entraîner une limitation des activités du parti suscite des inquiétudes, étant donné que, selon les normes internationales, toute restriction imposée aux partis politiques doit être proportionnée et constituer le moyen le moins intrusif d'atteindre l'objectif visé⁸⁸. La Commission de Venise recommande donc de reconsidérer l'obligation faite aux partis politiques de communiquer les données personnelles issues de leur registre des membres aux organismes publics⁸⁹; si cette obligation est néanmoins maintenue, la portée des informations à communiquer devrait être soigneusement évaluée afin de garantir le respect des obligations en matière de protection des données personnelles et de confidentialité, et des sanctions moins intrusives que la limitation des activités du parti devraient être introduites. En outre, il serait préférable d'exiger uniquement des mises à jour régulières, plutôt que des mises à jour permanentes avec des délais stricts, compte tenu des capacités limitées des petits partis⁹⁰. Dans leurs observations sur le projet d'avis, les autorités ont exprimé leur ouverture à l'examen d'éventuels ajustements législatifs et réglementaires, notamment en ce qui concerne la périodicité de transmission des registres et la minimisation des données traitées, en les limitant à celles strictement nécessaires pour identifier les membres et vérifier le respect des exigences légales. Bien que cette ouverture soit la bienvenue, la Commission de Venise souhaite souligner

⁸³ Voir les articles 6(5) et (6), l'article 7¹ et l'article 8(1) de la loi sur les partis politiques.

⁸⁴ La [déclaration des conclusions préliminaires](#) concernant les élections législatives du 28 septembre 2025 (p. 6) indiquait que, dans une décision du 12 septembre 2025, la Cour constitutionnelle avait conclu que l'obligation de tenir un registre des membres du parti et de le soumettre périodiquement aux autorités compétentes était dans l'intérêt de la transparence et de la démocratie et ne pouvait, en soi, être considérée comme une mesure contraire à la Constitution.

⁸⁵ Voir par exemple Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, paragraphe 154; Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2021\)003](#), Ukraine - Avis conjoint sur le projet de loi sur les partis politiques, paragraphes 75 et suivants.

⁸⁶ En règle générale, les seuls membres du parti dont les autorités publiques doivent connaître le nom sont les 1 000 membres minimums requis pour l'enregistrement du parti et les membres du parti qui se présentent à des fonctions publiques.

⁸⁷ Voir, dans ce contexte, CourEDH, *Catt c. Royaume-Uni*, requête n° 43514/15, 24 janvier 2019, paragraphe 112, soulignant que les données à caractère personnel révélant les opinions politiques relèvent des catégories particulières de données sensibles bénéficiant d'un niveau de protection accru.

⁸⁸ Voir par exemple Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, paragraphes 50 et suivants, qui renvoient à l'article 11 de la CEDH et à l'article 22 du PIDCP. Voir également BIDDH, Avis urgent sur le projet de loi n° 381 du 17 décembre 2024 portant modification de certains actes normatifs relatifs à la lutte efficace contre le phénomène de la corruption électorale et les aspects connexes, [BIDDH-URG-MDA-381/2024](#), paragraphe 76.

⁸⁹ Dans le cas de la Moldova, un certain contrôle de l'appartenance à un parti peut être compris à la lumière de l'article 7, paragraphe 2, de la loi sur les partis politiques, qui interdit l'appartenance simultanée à deux ou plusieurs partis. Ce contrôle pourrait toutefois être assuré par des mesures moins contraignantes, par exemple en exigeant des partis politiques qu'ils communiquent aux autorités les numéros de carte d'électeur de leurs membres, protégeant ainsi leur vie privée.

⁹⁰ Au cours des réunions à Chisinau, la Commission de Venise a été informée que, dans la pratique, la Commission électorale centrale exigeait ces mises à jour deux fois par an.

la nécessité de renforcer les garanties lors du traitement des données personnelles, compte tenu de la sensibilité de ces données qui révèlent les opinions politiques des individus.

58. Enfin, la Commission de Venise note que plusieurs amendements concernent l'enregistrement des partis politiques. Il est important de noter que l'enregistrement des partis politiques désignés comme partis successeurs est interdit en vertu de l'article 3, paragraphe 1¹, de la loi sur les partis politiques. Les recommandations ci-dessus concernant la détermination des partis successeurs s'appliquent donc non seulement aux mesures prises à l'encontre des partis déjà enregistrés, mais aussi à ceux qui demandent leur enregistrement : la loi devrait permettre de refuser l'enregistrement uniquement en dernier recours – lorsqu'il existe un danger réel et imminent de conséquences irréversibles pour les valeurs démocratiques et l'état de droit – sur la base d'une évaluation holistique et contextuelle strictement liée à la situation spécifique, et prévoir des garanties procédurales adéquates.

59. En outre, en ce qui concerne la procédure d'enregistrement, l'article 8, paragraphe 3¹) de la loi sur les partis politiques stipule que l'Agence des services publics compétente pour l'enregistrement des partis doit, si elle « constate l'existence d'une situation prévue à l'article 3(1¹) et (1²) », suspendre la procédure administrative et renvoyer l'affaire devant la Cour d'appel centrale afin qu'elle se prononce sur le statut éventuel du parti successeur ; dans le cadre de cette procédure, l'Agence peut demander des informations à plusieurs organismes publics⁹¹. Les lignes directrices communes sur la réglementation des partis politiques soulignent que la Cour européenne des droits de l'homme a toujours jugé que les conditions d'enregistrement ne constituent pas en elles-mêmes une violation du droit à la liberté d'association ; cela dit, les conditions d'enregistrement et les étapes procédurales doivent être raisonnables, et les délais de décision sur les demandes d'enregistrement doivent être raisonnablement courts, afin de garantir la réalisation effective du droit des individus à s'associer⁹². Dans ce contexte, il est préoccupant que, selon l'article 8 modifié de la loi sur les partis politiques, le délai d'enregistrement dans le cas d'un parti présumé successeur soit illimité : le délai général de 15 jours dont dispose l'Agence des services publics pour statuer sur l'enregistrement du parti ne commence à courir qu'après que l'Agence a renvoyé l'affaire devant le tribunal et que celui-ci a pris une décision définitive sur le statut du parti en tant que parti successeur. La Commission de Venise recommande de modifier la loi afin d'éviter des retards injustifiés, en particulier pendant la période électorale⁹³, par exemple en introduisant un délai maximal global pour le processus d'enregistrement⁹⁴. Dans leurs observations sur le projet d'avis, les autorités ont exprimé leur volonté d'examiner la possibilité de compléter le cadre réglementaire en fixant des délais légaux pour ce processus.

⁹¹ À savoir le ministère de la Justice, le ministère de l'Intérieur, le Bureau du procureur général et la Commission électorale centrale.

⁹² Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, deuxième édition, paragraphes 85 et suivants.

⁹³ Voir le cas rapporté dans la [Déclaration des conclusions préliminaires](#) concernant les élections législatives du 28 septembre 2025 (page 10) : l'enregistrement d'un bloc électoral a été rejeté par la Commission électorale centrale et les activités des quatre partis qui le composent ont été temporairement limitées, à la suite d'une requête déposée par le ministère de la Justice visant à dissoudre les partis en tant que prétendus partis successeurs. La Cour suprême de justice a rejeté le recours formé par les partis contre cette restriction temporaire, qui est restée en vigueur jusqu'à la décision finale de la CCA. En conséquence, ces partis n'ont jamais été enregistrés. Voir également APCE, [Observation des élections législatives en République de Moldova \(28 septembre 2025\)](#), paragraphe 53.

⁹⁴ Voir également ODIHR, *Avis urgent sur le projet de loi n° 381 du 17 décembre 2024 portant modification de certains actes normatifs relatifs à la lutte efficace contre le phénomène de la corruption électorale et les aspects connexes*, [ODIHR-URG-MDA-381/2024](#), par. 70 (il convient de noter que les dispositions du projet commentées par le BIDDH ont ensuite été modifiées dans une certaine mesure).

3. Lutte contre l'extrémisme et l'influence hostile dans le contexte électoral (articles II, IV, XII)

60. Les modifications apportées au Code pénal, à la loi sur la lutte contre les activités extrémistes et à la loi sur les services de sécurité et de renseignement de la République de Moldova renforcent le cadre juridique et institutionnel visant à prévenir et à lutter contre les ingérences extrémistes et hostiles dans le processus électoral. Elles élargissent et affinent les définitions des activités extrémistes, introduisent ou renforcent la responsabilité pénale pour la participation à des organisations extrémistes et la diffusion de matériel extrémiste, permettent la suspension ou la liquidation des organisations se livrant à des activités extrémistes par le biais de procédures judiciaires accélérées, et alignent le droit pénal matériel sur les outils procéduraux et de collecte de renseignements. Elles clarifient également le mandat du Service de sécurité et de renseignement (SIS) en matière d'identification et de prévention des menaces pesant sur les processus démocratiques.

61. **L'article II** modifie le Code pénal en introduisant des changements liés aux activités extrémistes. Il définit les notions d'« organisation extrémiste » et de « matériel extrémiste » en se référant à la loi sur la lutte contre les activités extrémistes (article 134). Il introduit en outre deux nouvelles infractions visant les comportements extrémistes. L'une d'elles criminalise la direction ou l'organisation des activités d'une organisation déclarée extrémiste par une décision judiciaire définitive, ainsi que la participation à ces activités ou leur financement (article 346¹), avec des sanctions différenciées en fonction de la nature et de la gravité des comportements. L'autre nouvelle infraction établit la responsabilité pénale pour la diffusion, la production ou la possession en vue de la diffusion de matériel extrémiste, y compris par le biais des médias de masse et des plateformes en ligne (article 346²), tout en excluant les actes commis à des fins artistiques, scientifiques, de recherche ou éducatives.

62. L'un des principaux objectifs de ces modifications est d'assurer la cohérence entre le Code pénal et la loi sur la lutte contre les activités extrémistes. D'un point de vue systémique, l'harmonisation de ces deux textes législatifs contribue à la cohérence interne du cadre juridique. Cependant, la légitimité de cette harmonisation dépend nécessairement de la qualité, de la précision et des garanties offertes par la législation sur l'extrémisme elle-même. En 2019, le BIDDH a publié un avis sur la version précédente de la loi sur la lutte contre les activités extrémistes de la République de Moldova, qui comprenait un certain nombre de recommandations pour la révision de la loi⁹⁵. En 2022, la Commission de Venise a évalué certains amendements à cette loi en termes globalement positifs⁹⁶. Cependant, la loi sur la lutte contre les activités extrémistes a été révisée par la loi n° 100/2025, qui introduit des changements importants qui seront évalués plus loin dans le présent avis.

63. En vertu de l'article 346¹ du Code pénal, l'infraction consistant à diriger, organiser, participer ou financer une organisation extrémiste est subordonnée à l'existence d'une décision judiciaire définitive déclarant l'organisation extrémiste. Cette exigence réduit le champ d'application de la responsabilité pénale et répond aux préoccupations potentielles concernant la criminalisation discrétionnaire ou préventive. Dans la pratique, cependant, les notions de « participation » et de « financement » peuvent encore englober un large éventail de comportements. Afin de rester compatibles avec le principe de proportionnalité, ces termes devraient être compris comme exigeant une contribution matérielle et intentionnelle aux activités extrémistes de l'organisation, plutôt qu'un contact fortuit, un soutien indirect ou un comportement sans lien démontrable avec

⁹⁵ BIDDH, Avis sur la loi relative à la lutte contre les activités extrémistes en République de Moldova, [avis n° FOE-MDA/344/2018](#), Varsovie, 30 décembre 2019.

⁹⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)027](#), République de Moldova - Mémoire *amicus curiae* sur la clarté des dispositions relatives à la lutte contre les activités extrémistes.

les objectifs illégaux de l'organisation⁹⁷. La Commission de Venise recommande de clarifier ce point dans la loi.

64. L'infraction relative à la diffusion de matériel extrémiste prévue à l'article 346² du Code pénal présente certains risques pour la liberté d'expression. Bien qu'elle se limite aux actes impliquant la diffusion, la production ou la possession en vue de la diffusion, et qu'elle exclue expressément les fins artistiques, scientifiques, de recherche ou éducatives, son application dépendra fortement d'une évaluation contextuelle. La responsabilité pénale devrait être limitée aux cas où la diffusion est délibérée, promeut ou légitime une idéologie extrémiste et crée un risque concret de préjudice. Les reportages, les commentaires critiques, les analyses universitaires ou la reproduction de contenus extrémistes dans le but de les dénoncer ou de les condamner devraient être exclus du champ d'application de l'infraction. La Commission de Venise recommande de clarifier ce point dans la loi. Sans une application aussi restrictive, fondée sur l'intention⁹⁸, et sans un contrôle judiciaire rigoureux, cette disposition risque de dissuader l'expression et le débat légitimes sur des questions d'intérêt public⁹⁹.

65. **L'article IV** modifie en profondeur la loi sur la lutte contre les activités extrémistes en élargissant à la fois le champ d'application matériel de la loi et l'éventail des mesures préventives et coercitives dont disposent les autorités. La définition des « activités extrémistes » est élargie pour couvrir les actions menées par des organisations nationales, étrangères et non enregistrées, ainsi que par des individus, et inclut expressément des comportements tels que la profanation des symboles de l'État, la propagation d'idéologies fascistes, racistes, xénophobes ou similaires, et les actions séparatistes affectant l'unité et l'intégrité territoriale de l'État. La notion d'« organisations extrémistes » est également modifiée et liée à leur inscription dans un registre centralisé, sur la base d'une décision judiciaire définitive.

66. Sur le plan institutionnel, les modifications désignent le SIS comme l'autorité principale chargée de prévenir, de détecter et de réprimer les activités extrémistes, tout en clarifiant les rôles des autorités judiciaires, des forces de l'ordre et d'autres organismes publics. Le SIS est habilité à exiger des organisations qu'elles cessent leurs activités extrémistes et, en cas de non-respect ou d'urgence, à demander la suspension ou la liquidation judiciaire des organisations, y compris des entités étrangères et non enregistrées, par le biais de procédures accélérées. Les modifications introduisent en outre des mesures conservatoires dans l'attente d'un contrôle judiciaire, restreignent les activités des organisations suspendues et établissent des mécanismes permettant de bloquer ou de supprimer les contenus extrémistes diffusés par les médias traditionnels et les plateformes en ligne. Elles introduisent également un régime juridique spécifique pour les personnes associées à des organisations extrémistes, comprenant leur inscription sur une liste, des restrictions en matière d'emploi dans des secteurs sensibles et un renforcement de la surveillance financière.

67. En ce qui concerne la modification de la définition de l'« activité extrémiste » fournie par l'article 1 de la loi sur la lutte contre l'activité extrémiste¹⁰⁰, il convient tout d'abord de rappeler

⁹⁷ Dans leurs observations sur le projet d'avis, les autorités ont déclaré que seules les actions intentionnelles étaient couvertes par cette disposition ; elles ont fait référence aux dispositions relatives à la participation à un crime (articles 41 et 42 du Code pénal).

⁹⁸ Dans leurs observations sur le projet d'avis, les autorités ont indiqué, également concernant cette disposition, que seuls les actes intentionnels étaient visés.

⁹⁹ À cet égard, voir CourEDH, *Zana c. Turquie*, requête n° 18954/91, arrêt du 25 novembre 1997, paragraphes 51 à 60 ; *Sürek c. Turquie (n° 1)*, requête n° 26682/95, arrêt (GC) du 8 juillet 1999, paragraphes 58 à 63 ; *Perinçek c. Suisse*, requête n° 27510/08, arrêt (GC), 15 octobre 2015, paragraphes 196-208.

¹⁰⁰ Voir la définition juridique à l'article 1 (modifications en gras) :

« *activité extrémiste* :

a) **activité d'une organisation non commerciale, d'un culte religieux ou d'une partie de celui-ci, d'un média, d'une personne morale ou d'une organisation non enregistrée, y compris étrangères (ci-après dénommées « organisations ») ou de personnes physiques en vue de planifier, d'organiser, de préparer ou de mener des actions visant à :**

que plusieurs organismes internationaux ont déjà fait part de leurs préoccupations concernant le concept juridique d'« extrémisme »/« extrémiste » et le caractère vague de ce terme, en particulier dans le contexte de la législation pénale¹⁰¹. Selon la jurisprudence de la CourEDH, la liberté d'expression protège toutes les formes d'idées, d'informations ou d'opinions, y compris celles qui « choquent, dérangent ou troublent » l'État ou une partie de la population¹⁰². Si le droit à la liberté d'expression peut être restreint dans des cas très limités, toute restriction de ce type doit être strictement conforme aux exigences des normes internationales en matière de droits humains. À plusieurs reprises, la Commission de Venise a fait remarquer que les activités définies par la loi comme extrémistes et permettant aux autorités de prendre des mesures préventives et correctives doivent comporter un élément de violence et être définies avec suffisamment de précision pour permettre à un individu de réguler son comportement ou les activités d'une organisation afin d'éviter l'application de telles mesures¹⁰³. Dans le cas de la Moldova, les modifications actuelles entraînent une extension significative de leur champ

-
- modifier, par la violence, les fondements du régime constitutionnel et violer l'intégrité de la République de Moldova ;
 - de compromettre la sécurité de la République de Moldova ;
 - usurper le pouvoir de l'État ou des fonctions officielles ;
 - créer des groupes armés illégaux ;
 - mener des activités terroristes ;
 - inciter à la haine raciale, nationale ou religieuse, ainsi qu'à la haine sociale, liée à la violence ou à des appels à la violence ;
 - humilier la dignité nationale ;
 - incitation à des troubles de masse, actes de hooliganisme ou de vandalisme motivés par la haine ou l'hostilité idéologique, politique, raciale, nationale ou religieuse, ainsi que par la haine ou l'hostilité envers un groupe social quelconque ;
 - propager l'exclusivité, la supériorité ou l'infériorité des citoyens sur la base de leur attitude envers la religion ou sur la base de la race, de la nationalité, de l'origine ethnique, de la langue, de la religion, du sexe, de l'opinion, de l'affiliation politique, de la richesse ou de l'origine sociale ;
 - **profaner les symboles de l'État (drapeau, armoiries, hymne) de la République de Moldova ou d'un autre État, affichés, utilisés ou chantés en public à des fins extrémistes ;**
 - **propager des idéologies fascistes (y compris légionnaires), national-socialistes (nazies), racistes, chauvines et/ou xénophobes ;**
 - **la réalisation d'actions séparatistes et d'autres actions susceptibles d'affecter le caractère unitaire et indivisible de la République de Moldova ;**

b) l'affichage, la fabrication, la distribution, **la vente** et la possession en vue d'une diffusion publique :

- d'attributs ou de symboles fascistes ;
- des attributs ou symboles nationaux-socialistes (nazis) ;
- des attributs ou symboles d'une organisation extrémiste ;
- les attributs ou symboles généralement connus utilisés dans le contexte d'agressions militaires, de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité, ainsi que la propagande ou la glorification de tels actes ;
- les attributs ou symboles créés en stylisant les attributs ou symboles fascistes, nationaux-socialistes (nazis), **ceux d'une organisation extrémiste, ou d'autres attributs ou symboles à caractère raciste, chauvin et/ou xénophobe**, ou les attributs ou symboles largement connus pour être utilisés dans le contexte d'actes d'agression militaire, de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité, ainsi que dans le cadre de la propagande ou de la glorification de tels actes, et qui peuvent être confondus avec ceux-ci.

N'est pas considéré comme tel le fait d'afficher, de fabriquer, de diffuser ou de détenir en vue d'une diffusion publique les attributs ou symboles du fascisme, du national-socialisme (nazisme), d'une organisation extrémiste, ainsi que les attributs ou symboles généralement connus pour être utilisés dans le contexte d'agressions militaires, crimes de guerre ou crimes contre l'humanité, ainsi que la propagande ou la glorification de ces actions, leur représentation dans des manuels scolaires/livres ou autres supports scientifiques/éducatifs, ni leur exposition dans des expositions scientifiques/éducatives, ni leur fabrication, détention ou utilisation dans des représentations théâtrales/cinématographiques ou dans des activités de reconstitution historique dans lesquelles les participants réalisent un programme selon un plan prédéterminé afin de recréer divers aspects d'un événement ou d'une période historique.

[...] »

¹⁰¹ Voir par exemple ODIHR, Avis sur la loi relative à la lutte contre les activités extrémistes de la République de Moldova, [avis n° FOE-MDA/344/2018](#), paragraphe 15, qui comprend d'autres références.

¹⁰² Voir par exemple CourEDH, *Handyside c. Royaume-Uni*, requête n° 5493/72, arrêt du 7 décembre 1976 ; CourEDH, *Bodrožić c. Serbie*, requête n° 32550/05, arrêt du 23 juin 2009, paragraphes 46 et 56.

¹⁰³ Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2012\)016](#), Avis sur la loi fédérale relative à la lutte contre les activités extrémistes de la Fédération de Russie, paragraphe 75.

d'application et de leur portée potentielle. Cette extension s'opère selon deux axes : premièrement, en élargissant l'éventail des acteurs pouvant être considérés comme susceptibles de se livrer à des activités extrémistes, et deuxièmement, en élargissant la liste des actes pouvant constituer de telles activités.

68. La première évolution, qui vise à couvrir différents types d'acteurs, y compris des individus et diverses formes d'organisation¹⁰⁴, n'est pas problématique en soi. En principe, cela s'applique également à la participation d'organisations non enregistrées et étrangères, qui ont été incluses dans la définition à la suite des élections présidentielles de 2024 et des rapports faisant état d'une ingérence significative de ces organisations non enregistrées et étrangères dans la campagne électorale¹⁰⁵. Comme mentionné ci-dessus au chapitre IV.B.1., l'ingérence étrangère dans les processus démocratiques – qu'il s'agisse de financement illicite, d'achat de votes, de soutien secret ou opaque à des acteurs politiques ou d'activités extrémistes menées par des entités extérieures – représente une menace grave et croissante pour la démocratie. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a souligné¹⁰⁶ que les démocraties doivent se défendre contre la menace que représente l'ingérence étrangère dans le cadre d'une adaptation à cet environnement international de plus en plus hostile où les principes de souveraineté, d'autodétermination et de démocratie sont attaqués. Dans le même temps, la lutte contre l'ingérence étrangère nécessite un équilibre délicat et doit respecter les normes en matière de droits humains, en particulier celles qui garantissent la liberté d'expression, d'association, de réunion et la liberté de pensée, de conscience et de religion ; des lois trop restrictives, conçues sans tenir suffisamment compte de cet équilibre, risquent d'étouffer l'activité démocratique légitime et la liberté d'expression, de refroidir l'engagement de la société civile ou d'être utilisées à des fins politiques.

69. Selon la Commission de Venise, l'inclusion des organisations étrangères dans le champ d'application de la loi sur la lutte contre les activités extrémistes – en plus des organisations nationales et des personnes physiques – est acceptable à condition que 1) le cadre juridique régissant les « activités extrémistes » soit clair et précis (sur cette question, voir les paragraphes suivants) ; et 2) les mesures pouvant être prises à l'encontre des organisations étrangères n'excèdent pas les pouvoirs des autorités moldaves. Ce dernier aspect est traité par l'article 6 modifié de la loi sur la lutte contre les activités extrémistes, selon lequel le SIS ne peut demander qu'aux organisations situées sur le territoire de la République de Moldova de cesser leurs activités extrémistes, ou demander au tribunal de suspendre l'activité de ces organisations (en cas de non-respect par l'organisation ou, dans certains cas, notamment en cas d'actes susceptibles de porter atteinte aux processus électoraux démocratiques, directement sans demande préalable à l'organisation). En outre, en vertu des nouveaux articles 6¹ et suivants, lorsqu'une organisation étrangère (ou non enregistrée) a été déclarée organisation extrémiste par décision judiciaire, le tribunal ne peut ordonner, à titre de mesure conservatoire, que la suspension des activités de l'organisation sur le territoire de la République de Moldova ou l'interdiction de la participation de citoyens moldaves à ses activités. En ce qui concerne la liquidation éventuelle d'une organisation qui commet des activités extrémistes pendant la suspension ou au cours de l'année suivante, les autorités ont expliqué à la Commission de Venise que cela ne s'applique qu'aux organisations nationales ; en ce qui concerne les organisations étrangères considérées comme extrémistes, seules leurs activités sur le territoire

¹⁰⁴ L'article 1a) modifié de la loi sur la lutte contre les activités extrémistes fait référence aux activités « d'une organisation non commerciale, d'une secte religieuse ou d'une partie de celle-ci, d'un média, d'une personne morale ou d'une organisation non enregistrée, y compris étrangères, ou de personnes physiques ». Avant la modification, cette disposition faisait référence aux activités « d'une association publique ou religieuse, d'un média ou d'une autre organisation ou personne physique ».

¹⁰⁵ Voir par exemple APCE, [Observation de l'élection présidentielle \(20 octobre et 3 novembre 2024\) et du référendum constitutionnel \(20 octobre 2024\) en République de Moldova](#), paragraphes 47, 48, 64 et 87 ; BIDDH, [Moldova : Élection présidentielle et référendum constitutionnel des 20 octobre et 3 novembre 2024 - Rapport final](#), pages 2, 3, 6, 16 et suivantes.

¹⁰⁶ [Résolution 2593 \(2025\) de l'APCE](#) sur « L'ingérence étrangère : une menace pour la sécurité démocratique en Europe ».

moldave peuvent être interdites. Dans leurs observations sur le projet d'avis, les autorités ont confirmé que, de par sa nature juridique, la liquidation présupposait l'existence d'une entité enregistrée dans la juridiction nationale et ne pouvait être appliquée aux organisations étrangères qui n'avaient pas de forme juridique enregistrée en République de Moldova.

70. La deuxième évolution concernant la définition de l'« activité extrémiste » – à savoir l'élargissement de la liste des actes pouvant constituer une telle activité – soulève des préoccupations plus importantes, car elle introduit des catégories de comportements larges et indéterminées. En particulier, l'inclusion d'actes tels que la profanation des symboles de l'État « à des fins extrémistes », la propagation d'idéologies fascistes, nazies, racistes, chauvines ou xénophobes, et les « actions séparatistes et autres » vaguement définies qui affectent le caractère unitaire de l'État, ainsi que les références élargies aux symboles et images stylisées interdits, étend considérablement la définition à des domaines étroitement liés à l'expression politique, à l'interprétation historique, à la protestation et au discours symbolique¹⁰⁷. Ces éléments augmentent le risque d'ingérence disproportionnée dans la liberté d'expression et d'association et accroissent la marge d'appréciation accordée aux autorités chargées de l'application de la loi, en l'absence d'exigences clairement formulées en matière d'intention et d'un seuil élevé lié à l'incitation à la violence ou à des formes comparables de préjudice concret. La Commission de Venise recommande d'inclure ces exigences dans la définition de l'« activité extrémiste », afin d'en limiter et d'en préciser la portée¹⁰⁸.

71. La Commission de Venise souhaite également formuler des observations sur d'autres termes utilisés dans la loi modifiée sur la lutte contre les activités extrémistes, par exemple à l'article 6 (responsabilité de l'organisation pour la conduite d'activités extrémistes), à l'article 7 (responsabilité des médias pour la diffusion de matériel extrémiste et la conduite d'activités extrémistes) et à l'article 12¹ (personnes associées à une organisation extrémiste) : des termes tels que « participation sous quelque forme que ce soit aux activités d'une organisation extrémiste », « fourniture de toute forme de soutien à une organisation extrémiste », « diffusion de matériel extrémiste » et « faits dénotant l'extrémisme » sont de nature générale et ouverte et soulèvent des préoccupations d'ordre quant à la sécurité juridique et la clarté dans un domaine aussi sensible qui interfère avec la liberté d'expression et la liberté d'association. Étant donné que l'utilisation de termes aussi généraux peut rendre l'application de la loi imprévisible et l'exposer à une interprétation arbitraire, la Commission de Venise recommande de définir ces termes de manière plus précise.

72. Des définitions claires sont d'autant plus importantes lorsque l'on considère les graves conséquences qui découlent de la découverte de faits indiquant des activités extrémistes. Comme déjà mentionné, l'article II de la loi n° 100 introduit de nouvelles infractions pénalisant la direction ou l'organisation des activités d'une organisation extrémiste ou la participation à ses

¹⁰⁷ En 2022, la Commission de Venise a évalué de manière globalement positive certaines modifications apportées à la définition de l'« activité extrémiste », mais elle a recommandé d'apporter des précisions juridiques supplémentaires. Voir Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)027](#), République de Moldova - Mémoire *amicus curiae* sur la clarté des dispositions relatives à la lutte contre les activités extrémistes, paragraphes 76 et suivants ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)026](#), République de Moldova - Avis sur les amendements au Code des services de médias audiovisuels et à certains actes normatifs incluant l'interdiction des symboles associés et utilisés dans les actions d'agression militaire, paragraphe 105 et suivants.

¹⁰⁸ Dans leurs observations sur le projet d'avis, les autorités ont indiqué que la législation en vigueur définissait la notion d'« activité extrémiste » en énumérant des catégories d'actions qui, par leur nature, impliquaient la promotion, le soutien ou la justification d'idéologies et d'actions incompatibles avec les principes constitutionnels et les valeurs démocratiques ; en outre, cette notion devait être interprétée de manière systématique, en lien avec les dispositions du Code pénal et les principes constitutionnels de liberté d'expression et de liberté d'association, ce qui limitait son application aux situations où il existait une menace réelle pour les valeurs démocratiques et l'état de droit. La Commission de Venise tient toutefois à souligner que la liberté d'expression et la d'association sont particulièrement importantes dans le contexte du débat politique et de la campagne électorale, et que toute disposition portant atteinte à ces droits doit être formulée avec une grande précision.

activités, ainsi que la diffusion de matériel extrémiste¹⁰⁹. En outre, en vertu de l'article 6 modifié de la loi sur la lutte contre les activités extrémistes, le SIS est désormais habilité à demander, sans avertissement préalable, la suspension ou la dissolution des activités d'une organisation directement auprès des tribunaux, « si des actes dénotant une activité extrémiste sont détectés », ce qui peut s'exprimer de différentes manières, telles que « menacer la sécurité de l'État », « mener des campagnes de désinformation » ou « commettre des actes susceptibles de porter atteinte au processus électoral démocratique ». En outre, le SIS peut demander au tribunal d'ordonner, à titre de mesure conservatoire, la suspension de l'activité de l'organisation pendant la durée de l'examen de l'affaire, en fonction de la gravité des violations commises par l'organisation et de l'existence d'un danger réel et imminent de conséquences irréparables si l'activité se poursuit. De telles mesures peuvent avoir des conséquences particulièrement graves pendant les périodes électorales, si des candidats politiques sont concernés. Si les conditions juridiques de suspension de leurs activités ne sont pas clairement définies, le principe de l'égalité des chances¹¹⁰ risque d'être violé, ce qui est particulièrement préoccupant dans le contexte de la campagne électorale, car le délai pour exercer un recours juridique efficace avant les élections est limité, et compte tenu du fait que le SIS n'est pas un organisme indépendant mais politique. Enfin, en cas de poursuite des activités extrémistes d'une organisation, celle-ci peut être dissoute par décision judiciaire. Il est essentiel que la loi soit précise et qu'elle garantisse, conformément aux normes internationales, que les sanctions équivalant à la suspension effective des activités, à l'interdiction ou à la dissolution de l'organisation, soient de nature exceptionnelle et constituent une mesure de dernier recours¹¹¹.

73. Il convient également d'attirer l'attention sur l'article 7 de la loi sur la lutte contre les activités extrémistes, qui prévoit des mécanismes et des mesures similaires à l'encontre des médias en cas de diffusion de contenus extrémistes, ce qui porte atteinte à la liberté d'expression. Comme l'a souligné le BIDDH dans son avis urgent sur le projet de loi¹¹², « le risque d'être suspendu sur la base de dispositions vagues et générales peut avoir un effet dissuasif sur la liberté d'expression, conduisant les médias à s'abstenir de toute couverture indépendante et critique et sapant également le rôle des médias en tant que gardiens de l'intérêt public¹¹³ ». La Commission de Venise a également noté à plusieurs reprises que la simple menace de sanctions lourdes peut avoir un effet dissuasif sur les journalistes et les médias, en particulier lorsque les sanctions sont imposées pour des violations d'exigences vagues¹¹⁴.

74. Les remarques concernant l'imprécision de la terminologie sont également pertinentes pour le nouvel article 12¹, de la loi sur la lutte contre les activités extrémistes, en vertu duquel le SIS établit et met à jour une liste des personnes associées à des associations extrémistes. L'inscription d'une personne sur cette liste est rendue publique et exclut cette personne d'un

¹⁰⁹ Articles 346¹ et 346² du Code pénal.

¹¹⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#), Code de bonne conduite en matière électorale, Ligne directrice I.2.3 et paragraphes 18 et suivants du rapport explicatif.

¹¹¹ Voir par exemple CourEDH, *Refah Partisi (le Parti du bien-être) et autres c. Turquie*, [GC] Requêtes nos 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, Arrêt, 13 février 2003 ; CourEDH, *Vona c. Hongrie*, requête n° 35943/10, arrêt du 9 juillet 2013 ; Commission de Venise et OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2014\)046](#), Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, paragraphes 35, 114, 234, 239.

¹¹² BIDDH, *Avis urgent sur le projet de loi n° 381 du 17 décembre 2024 portant modification de certains actes normatifs relatifs à la lutte efficace contre le phénomène de la corruption électorale et les aspects connexes*, [BIDDH-URG-MDA-381/2024](#), paragraphe 41. L'ODIHR a appelé le Parlement à reconsidérer l'article 7 de la loi « afin d'éviter le risque que les interdictions soient utilisées de manière abusive pour entraver illégitimement le travail des médias indépendants et des journalistes ». À la suite de cela, une clause a été introduite stipulant que l'article 7 « ne doit pas entraver l'activité légale des médias et des journalistes ». Selon [la déclaration des conclusions préliminaires de](#) la mission internationale d'observation électorale concernant les élections législatives du 28 septembre 2025 (page 17), cette clause de sauvegarde générique n'a pas répondu à la préoccupation relative au flou juridique et n'a pas fourni de protection significative contre une application arbitraire.

¹¹³ Voir CourEDH, *Giniewski c. France*, requête n° 64016/00, 31 janvier 2006, paragraphe 55.

¹¹⁴ Voir par exemple Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)015](#), Avis sur la législation hongroise relative aux médias (Loi CLXXXV sur les services médiatiques et les médias, Loi CIV sur la liberté de la presse et législation concernant l'imposition des recettes publicitaires des médias), paragraphe 38.

certain nombre de fonctions publiques spécifiques. Elle ne peut être contestée conformément à la procédure de contentieux administratif qu'après l'achèvement de la procédure préliminaire. La Commission de Venise craint que cette réglementation n'ait des effets préjudiciables sur la réputation et la carrière d'une personne, avant même qu'un tribunal n'ait confirmé la décision du SIS. Elle recommande de préciser qu'un recours a un effet suspensif. En outre, il serait souhaitable de prévoir des garanties supplémentaires afin que les conditions d'inscription sur la liste soient totalement transparentes et que les droits de toutes les personnes concernées soient respectés. Cela pourrait inclure la participation de la personne concernée, et de préférence également d'un juge, pendant la phase préliminaire précédant la publication de la décision du SIS.

75. En ce qui concerne la dimension institutionnelle et préventive, les modifications rééquilibrent la prévention administrative et le contrôle judiciaire. En consolidant le rôle du SIS¹¹⁵ en tant que coordinateur central de l'action préventive¹¹⁶, elles confèrent un pouvoir important à la phase pré-judiciaire, principalement en matière d'identification des risques, d'ouverture de procédures et de déclenchement de mesures restrictives. Bien que l'intervention judiciaire soit maintenue pour les suspensions, les liquidations ou les décisions définitives, l'architecture globale renforce le poids pratique des évaluations administratives dans la détermination des résultats, en particulier lorsque des mesures accélérées ou conservatoires sont envisagées. De l'avis de la Commission de Venise, cette architecture devrait être réexaminée ; le fait que, selon les modifications, ces larges compétences administratives soient attribuées au SIS en tant qu'autorité principale, qui n'est pas un organisme indépendant mais politique, suscite des inquiétudes.

76. La logique préventive qui sous-tend le nouveau système se caractérise par une intervention précoce et une gestion prospective des risques plutôt que par une réaction à des actes illégaux déjà commis. Cette approche peut renforcer la capacité de l'État à réagir rapidement aux menaces perçues. Toutefois, elle réduit les délais de procédure et diminue la marge de délibération à des moments où les conséquences pour les organisations, les acteurs des médias ou les individus peuvent être particulièrement importantes. Dans un tel contexte, l'existence d'un contrôle juridictionnel et sa qualité deviennent déterminantes : lorsque le contrôle juridictionnel est déférent ou formel, les mesures préventives risquent d'avoir un effet quasi punitif sans les garanties traditionnellement associées aux sanctions.

77. En conclusion, la Commission de Venise comprend que le législateur moldave ait jugé nécessaire de renforcer la législation relative aux activités extrémistes à la lumière des récents développements et des ingérences dans les processus électoraux, en particulier celles provenant de l'étranger. Lors des réunions à Chisinau, les représentants de plusieurs institutions publiques ont souligné que les processus démocratiques en Moldova devaient être protégés contre de telles ingérences par des mécanismes plus efficaces. La Commission de Venise note également que les modifications ont clarifié les procédures et les compétences des institutions publiques dans ce domaine et, dans une certaine mesure, affiné les définitions juridiques. Cela dit, la Commission de Venise estime que plusieurs termes clés utilisés dans la loi sur la lutte contre les activités extrémistes doivent être définis plus précisément afin d'éviter les abus ou l'e

¹¹⁵ Le SIS est une autorité administrative autonome, compétente pour assurer la sécurité de la République de Moldova. Son travail est coordonné par le président de la République et soumis au contrôle parlementaire. Le SIS est dirigé par un directeur, nommé par le Parlement, à la majorité des voix des députés élus, sur proposition du président de la République de Moldova. La Commission de Venise a déjà évalué la législation régissant le SIS, voir [CDL-AD\(2023\)008](#), République de Moldova - Avis sur le projet de loi sur le service de renseignement et de sécurité, ainsi que sur le projet de loi sur les activités de contre-espionnage et de renseignement externe ; et [CDL-AD\(2023\)041](#), République de Moldova - Avis sur le projet de loi sur le service de renseignement et de sécurité, ainsi que sur le projet de loi sur les activités de contre-espionnage et de renseignement externe. Dans son avis complémentaire (paragraphe 48 et suivants), la Commission a noté que des améliorations significatives avaient été apportées, mais que certaines recommandations n'avaient pas été pleinement suivies. En particulier, la Commission de Venise aurait salué la création d'un organisme indépendant d'expertise chargé de la surveillance et du traitement des plaintes.

¹¹⁶ Voir l'article 4, paragraphe 1, de la loi sur la lutte contre les activités extrémistes.

l'application arbitraire de la loi. Cela est d'autant plus important que, dans le cadre de la réglementation modifiée, les mécanismes d'inscription sur liste, les restrictions d'activité, les exclusions d'emploi dans les secteurs sensibles et le renforcement de la surveillance financière fonctionnent de manière cumulative et peuvent s'étendre bien au-delà de la sphère immédiate des comportements extrémistes. La cohérence d'un tel système dépend donc moins de la disponibilité formelle de recours que de leur efficacité pratique, notamment l'accès en temps utile à un réexamen, la possibilité réelle de contester les évaluations factuelles et juridiques, et la réversibilité des mesures une fois que les risques sous-jacents ont disparu. Sans ces garanties fonctionnant de manière efficace dans la pratique, le cadre préventif risque de normaliser des ingérences de grande envergure sur la base d'une attribution administrative du risque plutôt que sur la base d'un comportement illégal avéré et durable. La Commission de Venise recommande donc de veiller à ce que les mesures préventives et conservatoires prévues par la loi sur la lutte contre les activités extrémistes, en particulier celles adoptées dans le cadre de procédures accélérées, soient considérées comme exceptionnelles, strictement limitées dans le temps et soumises à un contrôle juridictionnel effectif, y compris la possibilité de faire appel de toute décision judiciaire suspendant ou dissolvant une organisation, avec effet suspensif sauf dans les cas dûment justifiés.

78. **L'article XII** modifie la loi sur les services de sécurité et de renseignement de la République de Moldova en étendant expressément le mandat du SIS afin d'y inclure l'exercice des pouvoirs prévus par la loi sur la lutte contre les activités extrémistes. En ajoutant une nouvelle compétence, la modification inscrit formellement les activités préventives, de collecte de renseignements et de contre-information du SIS dans le cadre révisé, clarifiant ainsi son rôle institutionnel dans la prévention et la répression des activités extrémistes. Si cette disposition n'introduit pas de nouveaux pouvoirs d'enquête, elle renforce la base juridique de la participation du SIS aux mesures visant à protéger les institutions démocratiques et les processus électoraux contre les ingérences extrémistes et hostiles. L'évaluation de cette disposition correspond donc à celle de la loi sur la lutte contre les activités extrémistes présentée ci-dessus.

4. Protection des données et garanties contre le profilage des électeurs (articles I, VII, IX)

79. Les modifications apportées aux lois sur les documents d'identité dans le système national des passeports (article I), sur les rassemblements (article VII) et sur la protection des données à caractère personnel (article IX) visent à lutter contre l'utilisation abusive des données à caractère personnel comme facteur structurel de manipulation électorale, en particulier les pratiques liées au suivi, à la coercition et au profilage des électeurs. Ces dispositions établissent des mécanismes préventifs et correctifs destinés à réduire le risque d'instrumentalisation des données à caractère personnel dans le contexte électoral, tout en intégrant des garanties judiciaires afin d'atténuer les risques d'ingérence disproportionnée.

80. **L'article I** modifie le régime juridique régissant les documents d'identité en interdisant la collecte fréquente ou massive de copies de documents d'identité en l'absence d'une base juridique explicite et en interdisant la publication en ligne de documents d'identité ou de données d'identification sensibles¹¹⁷. Au cours des réunions à Chisinau, la Commission de Venise a été informée que ces mesures visent à lutter contre les pratiques associées à la compilation et à la circulation de bases de données électorales par des acteurs politiques et renforcent le principe selon lequel les données d'identité ne peuvent être traitées que dans des conditions juridiques clairement définies. Toutefois, l'absence de définitions légales pour des concepts clés tels que la collecte « fréquente » ou « massive » soulève des questions de prévisibilité et de sécurité juridique. Sans clarification supplémentaire, les responsables du traitement des données risquent de ne pas être en mesure d'évaluer ex ante si leur conduite est conforme à la loi, ce qui pourrait conduire soit à une collecte excessive, soit à une autocensure trop restrictive dans le

¹¹⁷ Article 9 de la loi sur les documents d'identité dans le système national des passeports.

cadre d'activités légales. L'efficacité de la disposition dépend donc de l'existence d'orientations interprétatives claires et d'une application cohérente afin de garantir la prévisibilité et le respect de la loi. L'article 9 de la loi sur les documents d'identité dans le système national des passeports devrait être modifié afin de fournir des définitions claires des concepts susmentionnés.

81. **L'article VII** introduit des garanties dans le contexte des rassemblements publics en précisant les catégories de données à caractère personnel qui peuvent être collectées lors d'activités de collecte de signatures¹¹⁸ et en exigeant que ces données soient traitées uniquement aux fins déclarées et conformément à la législation sur la protection des données à caractère personnel. Ces mesures devraient réduire le risque que les données collectées lors de rassemblements publics soient ensuite réutilisées à des fins de profilage secret ou de pression électorale.

82. Dans l'affaire *S. et Marper c. Royaume-Uni*, la CourEDH a déclaré que « la protection des données à caractère personnel revêt une importance fondamentale pour la jouissance par une personne de son droit au respect de sa vie privée et familiale /.../. Le droit interne doit prévoir des garanties appropriées pour empêcher toute utilisation des données à caractère personnel qui serait incompatible avec les garanties prévues par cet article /.../ La nécessité de telles garanties est d'autant plus grande lorsqu'il s'agit de la protection des données à caractère personnel faisant l'objet d'un traitement automatisé, notamment lorsque ces données sont utilisées à des fins policières. Le droit interne devrait notamment garantir que ces données sont pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont stockées, et qu'elles sont conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont stockées [...] Il doit également offrir des garanties adéquates que les données à caractère personnel conservées sont efficacement protégées contre toute utilisation abusive et tout détournement¹¹⁹ ».

83. Cette disposition est compatible avec ces exigences, notamment en ce qui concerne la minimisation des données et la limitation de la finalité. En limitant les catégories de données à caractère personnel pouvant être collectées lors des activités de collecte de signatures et en liant expressément leur traitement à une finalité déclarée et licite, cette disposition répond à l'exigence selon laquelle les données à caractère personnel doivent être pertinentes et non excessives au regard de la finalité pour laquelle elles sont conservées. Dans le même temps, l'inclusion des numéros de téléphone parmi les catégories de données autorisées soulève certaines préoccupations, car ces données peuvent permettre un suivi, une localisation ou un profilage indirect des personnes sans qu'il soit clairement démontré que cela soit nécessaire pour la vérification des signatures ou la réalisation de la finalité déclarée de la collecte. En l'absence de garanties supplémentaires régissant l'utilisation, la conservation et la suppression des numéros de téléphone, cet élément de la disposition risque d'aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire et peut affaiblir l'équilibre recherché entre la protection des données à caractère personnel et l'exercice de la liberté de réunion. La Commission de Venise recommande d'exclure les numéros de téléphone de l'éventail des données à caractère personnel pouvant être collectées lors de la collecte de signatures.

84. **L'article IX** confère à l'autorité chargée de la protection des données le pouvoir de suspendre temporairement les opérations de traitement des données à caractère personnel lors d'inspections lorsque ce traitement présente des risques importants pour les droits et libertés

¹¹⁸ Article 18 de la loi sur les assemblées : « [...] (3) Si, au cours de la réunion, des signatures sont recueillies auprès de citoyens pour soutenir des initiatives ou pour consulter sur des questions présentant un intérêt particulier au niveau local, régional ou national, les listes remplies doivent contenir au maximum les informations suivantes sur les personnes exprimant leur opinion sur la question traitée : nom, prénom, année de naissance, lieu de résidence, numéro de téléphone et signature. »

¹¹⁹ CourEDH, *S. et Marper c. Royaume-Uni*, requêtes nos 30562/04 et 30566/04, arrêt (GC), 4 décembre 2008, paragraphe 103.

fondamentaux d'un grand nombre de personnes concernées, sous réserve d'un contrôle juridictionnel accéléré (5 jours pour contester la décision, 5 jours pour que le tribunal examine la contestation). En Moldova, cette autorité est le Centre national pour la protection des données à caractère personnel, qui a été créé en 2008 et consolidé par la loi n° 133/2011 sur la protection des données à caractère personnel. Le Centre fonctionne comme un organisme de contrôle indépendant chargé de veiller au respect de la législation en matière de protection des données¹²⁰.

85. L'introduction d'un pouvoir de suspension représente un changement par rapport au rôle traditionnellement réactif et a posteriori du Centre en matière d'application de la loi, vers un modèle plus préventif, permettant une intervention rapide en cas d'utilisation abusive de données à grande échelle ou systémique, y compris dans le contexte électoral. Dans le même temps, le législateur a cherché à contrebalancer le caractère intrusif de ce pouvoir en l'intégrant dans un cadre de contrôle judiciaire accéléré. La possibilité d'accéder rapidement à un tribunal vise à garantir que les mesures de suspension sont soumises à un contrôle quant à leur nécessité et leur proportionnalité, qu'elles restent strictement limitées dans le temps et qu'elles n'entraînent pas d'ingérence arbitraire ou excessive dans les droits des responsables du traitement des données ou des autres parties concernées. À cet égard, le mécanisme reflète les exigences élaborées au titre de l'article 8 de la CEDH.

5. Extension et sauvegarde des pouvoirs d'enquête (articles V, X, XIII)

86. Les modifications apportées au Code de procédure pénale de la République de Moldova (article V), à la loi sur les activités d'enquête spéciales (article X) et à la loi sur les activités de contre-espionnage et de renseignement extérieur (article XIII) réglementent la manière dont les autorités publiques enquêtent sur la corruption électorale et les infractions connexes. Elles accélèrent les procédures, étendent le recours à des mesures d'enquête spéciales aux ingérences électorales et introduisent des garanties plus strictes en matière de poursuites et d'autorisation interne afin d'assurer un équilibre entre l'efficacité et la protection contre les abus.

87. **L'article V** introduit plusieurs modifications au Code de procédure pénale visant à garantir l'efficacité des enquêtes et des jugements relatifs aux infractions de corruption électorale et aux infractions connexes¹²¹ en vertu des articles 181-182 du Code pénal¹²². Les modifications font entrer ces infractions dans la catégorie des affaires liées à la corruption soumises à un traitement procédural spécial et fixent des délais obligatoires pour les phases d'enquête et de jugement.

¹²⁰ Le Centre national pour la protection des données à caractère personnel a le statut d'autorité publique autonome, indépendante des autres autorités publiques, des personnes physiques et des personnes morales, dont l'objectif est de protéger les droits et libertés fondamentaux des personnes physiques, en particulier le droit à la vie privée en ce qui concerne le traitement et le transfert transfrontalier de données à caractère personnel. Il est dirigé par un directeur, nommé par le Parlement à la majorité des voix des députés élus, sur proposition, selon le cas, du président du Parlement, d'un groupe parlementaire ou d'au moins 15 députés, pour un mandat de cinq ans. Voir <https://datepersonale.md/en/>.

¹²¹ Voir, *entre autres*, l'article 20 du code de procédure pénale (modifications en gras) : « (3) Les poursuites et les procès dans les affaires pénales impliquant des infractions de corruption et des infractions liées à des actes de corruption, **en particulier les infractions visées aux articles 181-182 du Code pénal n° 985/2002**, les affaires pénales impliquant des personnes en détention provisoire, ainsi que des mineurs, sont traitées en urgence et en priorité.

(4¹) Dans les affaires pénales visées aux articles 181-182 du Code pénal n° 985/2002, la procédure pénale doit être achevée dans un délai maximal de six mois. La durée de l'enquête pénale peut être prolongée par le procureur, avec information du procureur général dans chaque cas de prolongation. Les affaires concernées sont examinées par le tribunal de première instance dans un délai maximal de quatre mois et par la cour d'appel dans un délai maximal de deux mois, ces délais pouvant être prolongés par décision du tribunal concerné. »

¹²² C'est-à-dire l'article 181 (Entrave au libre exercice du droit électoral ou à l'activité des organes électoraux) ; l'article 181¹ (Corruption électorale/achat de voix) ; l'article 181² (Violation des règles relatives à la gestion des moyens financiers des partis politiques et des fonds électoraux) ; article 181³ (Financement illégal des partis politiques, des groupes d'initiative, des candidats aux élections ou des participants à un référendum) ; article 182 (Falsification des résultats du scrutin).

Les enquêtes pénales dans ces affaires doivent, en règle générale, être menées à bien dans un délai de six mois, toute prolongation nécessitant une décision motivée du procureur et une notification au procureur général. Des délais correspondants sont fixés pour les procédures judiciaires, qui doivent être examinées par le tribunal de première instance dans un délai de quatre mois et par la cour d'appel dans un délai de deux mois, sous réserve d'une prolongation par décision motivée du tribunal.

88. D'autres modifications sont introduites afin de garantir la priorité accordée à ces affaires. La loi limite la possibilité de reporter les audiences en raison de l'absence d'un avocat de la défense alors qu'un autre est présent, raccourcit les délais de report autorisés et exige que la première audience soit fixée dans les 20 jours suivant l'attribution de l'affaire. Les tribunaux sont également tenus d'examiner ces affaires en priorité, y compris en reprogrammant d'autres affaires si nécessaire. En outre, des modifications techniques alignent les dispositions procédurales sur l'introduction de la nouvelle infraction d'activité extrémiste prévue à l'article 346¹ du code pénal. Dans leur ensemble, ces modifications visent à garantir que les affaires de corruption électorale fassent l'objet d'enquêtes et de jugements dans des délais qui préservent leur effet dissuasif et leur pertinence pour le processus électoral, tout en restant soumises au contrôle du ministère public et au contrôle judiciaire.

89. La Commission de Venise note que si ces modifications poursuivent des objectifs légitimes d'efficacité et de rapidité, elles doivent être soigneusement mises en balance avec les exigences du droit à un procès équitable¹²³. Les procédures accélérées ne doivent pas porter atteinte à la capacité des accusés de préparer adéquatement leur défense, de consulter efficacement leur avocat ou de présenter leur dossier dans des conditions respectant l'égalité des armes. À cet égard, l'obligation de tenir la première audience dans un délai de 20 jours et les restrictions imposées aux reports pour cause d'absence de l'avocat de la défense peuvent, dans certains cas, limiter l'exercice pratique des droits de la défense. La Commission de Venise recommande donc d'envisager une prolongation du délai de 20 jours dans des cas exceptionnels afin de garantir que la recherche de l'efficacité procédurale ne se fasse pas au détriment des garanties fondamentales d'un procès équitable. En outre, la Commission recommande de surveiller de près l'application des procédures pénales accélérées pour les infractions liées à la corruption électorale, afin de garantir que les objectifs d'efficacité ne portent pas atteinte aux garanties d'un procès équitable, à l'égalité des armes ou à l'exercice effectif des droits de la défense.

90. **L'article X** étend le fondement juridique de l'utilisation de mesures d'enquête spéciales, notamment la surveillance et l'interception, aux affaires de « fraude électorale » et d'« ingérence illégale dans les processus électoraux¹²⁴ ». Il reconnaît ainsi que ces comportements justifient le recours à des outils d'enquête renforcés, au même titre que les infractions graves telles que le crime organisé, la corruption, le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. Dans le même temps, la loi renforce les garanties procédurales en exigeant que toute demande d'autorisation de mesures d'enquête spéciales soit présentée par un procureur officiellement désigné par le procureur général ou son adjoint, et en obligeant ce procureur désigné à participer à l'audience du tribunal examinant la demande. Ces exigences visent à garantir une plus grande responsabilité, une plus grande cohérence et une plus grande responsabilité du ministère public dans l'autorisation de mesures intrusives.

¹²³ Voir CourEDH, *Simenovi c. Bulgarie*, requête n° 21980/04, arrêt (GC), 12 mai 2017, paragraphe 120.

¹²⁴ Voir l'article 27 de la loi sur les activités d'enquête spéciales (modifications en gras) :

« [...] (3) Les mesures prévues au paragraphe (1), point 1), ne sont mises en œuvre que dans les cas suivants :

a) la recherche de personnes qui se soustraient à des poursuites pénales ou à un procès, ou de personnes qui se soustraient à l'exécution de sanctions pénales ou se sont échappées de lieux de détention, condamnées pour des crimes graves, particulièrement graves ou exceptionnellement graves ;

b) la protection des témoins et autres participants à la procédure pénale ;

c) la détection et la prévention de la fraude électorale ou de l'ingérence illégale dans le processus électoral ;

d) la détection et la prévention de la criminalité organisée, des actes de corruption et des actes connexes, du blanchiment d'argent et du financement du terrorisme. »

91. La Commission de Venise note que l'article X semble globalement conforme aux normes internationales, mais soulève toutefois des questions qui dépendent de son application pratique. La recommandation Rec(2005)10 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe¹²⁵ reconnaît que des techniques d'enquête spéciales (notamment l'interception des communications, la surveillance et les opérations d'infiltration) peuvent être nécessaires dans le cadre d'enquêtes sur des infractions graves, à condition que leur utilisation soit clairement réglementée par la loi et assortie de garanties adéquates contre les abus. De même, l'article 23 de la [Convention pénale](#) du Conseil de l'Europe [sur la corruption](#) invite expressément les États à adopter des mesures législatives autorisant ces techniques afin de faciliter la collecte de preuves dans les affaires de corruption, catégorie dans laquelle entrent au moins certaines des infractions visées par l'amendement (en particulier la corruption électorale). Des obligations comparables figurent dans d'autres instruments, tels que la [Convention](#) du Conseil de l'Europe [relative au blanchiment, au dépistage et à la confiscation des produits du crime et au financement du terrorisme](#) (article 4) ou la [Convention des Nations unies contre la criminalité transnationale organisée](#) (article 20). Tous ces instruments reconnaissent la légitimité des techniques d'enquête spéciales pour lutter contre les activités criminelles complexes et secrètes.

92. Dans le même temps, la Cour européenne des droits de l'homme a toujours souligné que le recours à des mesures d'enquête spéciales doit s'accompagner de règles claires, détaillées et prévisibles régissant leur autorisation, leur portée, leur durée et leur contrôle, afin d'éviter tout arbitraire et tout abus. À cet égard, l'exigence prévue à l'article X selon laquelle les demandes de telles mesures doivent être présentées par un procureur officiellement désigné et examinées par un tribunal introduit un niveau supplémentaire de responsabilité qui est compatible avec l'insistance de la Cour sur une supervision efficace et une responsabilité clairement définie. La compatibilité de l'article X avec l'article 8 de la Convention dépend toutefois non seulement de l'existence de ces garanties formelles, mais aussi de la question de savoir si le contrôle judiciaire sera suffisamment rigoureux dans la pratique pour garantir que le recours à des mesures d'enquête spéciales reste strictement nécessaire et proportionné dans chaque cas individuel.

93. **L'article XIII** modifie le cadre juridique régissant les activités de contre-espionnage et de renseignement extérieur du Service de renseignement et de sécurité (SIS) en clarifiant les procédures d'autorisation interne pour l'utilisation de certaines mesures de surveillance. Il prévoit en particulier que l'identification des abonnés ou des utilisateurs de réseaux de communications électroniques et la conduite d'un suivi visuel ne peuvent être effectuées qu'avec l'autorisation du directeur du SIS ou d'un directeur adjoint habilité, attribuant ainsi clairement la responsabilité décisionnelle au plus haut niveau du SIS. Les modifications suppriment en outre les références redondantes ou ambiguës au suivi visuel et à la documentation technique dans d'autres dispositions de la loi, rationalisant ainsi la base juridique de ces mesures et réduisant le risque de voies d'autorisation parallèles ou peu claires.

94. La Commission de Venise note que, dans l'ensemble, l'article XIII contribue à améliorer la qualité du cadre juridique régissant la surveillance secrète. Il renforce la responsabilité interne et améliore la prévisibilité de la prise de décision au sein du SIS. L'attribution claire de la responsabilité en matière d'autorisation répond à l'exigence selon laquelle les régimes de surveillance doivent être fondés sur des règles accessibles et précises, capables de limiter le risque d'ingérence arbitraire dans la vie privée, telle que formulée par la CEDH¹²⁶. En réduisant l'ambiguïté du processus d'autorisation interne, les modifications favorisent le respect du principe de légalité et facilitent un contrôle plus efficace. Toutefois, comme le souligne également la

¹²⁵ Recommandation [Rec\(2005\)10](#) du Comité des ministres aux États membres sur les « techniques spéciales d'enquête » en matière d'infractions graves, y compris les actes de terrorisme.

¹²⁶ Voir CourEDH, *Klass et autres c. Allemagne*, requête n° 5029/71, arrêt du 6 septembre 1978, paragraphes 50 à 56 ; *Malone c. Royaume-Uni*, requête n° 8691/79, arrêt du 2 août 1984, paragraphes 67 et 68 ; *Weber et Saravia c. Allemagne*, requête n° 54934/00, décision du 29 juin 2006, paragraphes 93 à 95.

jurisprudence de la Cour¹²⁷, les contrôles internes ne suffisent pas à eux seuls : la compatibilité avec les normes internationales en matière de droits humains dépend en fin de compte de l'existence d'un contrôle externe efficace, d'un contrôle juridictionnel significatif et de garanties assurant que les mesures de surveillance sont strictement nécessaires et proportionnées au regard des objectifs légitimes poursuivis.

6. Remarque finale

95. Comme mentionné à plusieurs reprises dans l'analyse qui précède, l'interaction entre des définitions juridiques larges, des pouvoirs administratifs préventifs et des délais procéduraux raccourcis suscite des inquiétudes. C'est pourquoi la qualité du contrôle judiciaire, la précision des normes en matière de preuve, la proportionnalité des peines et l'existence de recours efficaces deviennent déterminantes. La légitimité et l'efficacité à long terme du cadre dépendront donc en grande partie de la manière dont il sera interprété et appliqué dans la pratique par les autorités publiques, les procureurs et les tribunaux. La Commission de Venise recommande d'envisager la mise en place de mécanismes d'évaluation périodique du cadre modifié, impliquant des institutions indépendantes et la société civile, afin d'évaluer son impact sur l'intégrité électorale, le pluralisme politique et les droits fondamentaux, et de permettre des ajustements en temps utile lorsque des effets imprévus ou disproportionnés sont identifiés.

V. Conclusion

96. Par lettre du 19 juin 2025, M. Igor Grosu, président du Parlement de la République de Moldova, a demandé à la Commission de Venise du Conseil de l'Europe un avis sur la loi n° 100/2025 relative à la modification de certains actes normatifs (lutte efficace contre le phénomène de la corruption électorale et aspects connexes).

97. La loi n° 100/2025 a été rédigée à la suite de l'élection présidentielle et du référendum constitutionnel qui se sont tenus les 20 octobre et 3 novembre 2024, et à la suite d'une décision de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova, qui, tout en confirmant les résultats des élections, a constaté un niveau sans précédent de corruption électorale et a appelé le Parlement à améliorer les mécanismes juridiques de lutte contre ce phénomène. Les modifications introduites par la loi n° 100/2025 constituent une réponse très ambitieuse à la corruption électorale et aux menaces connexes qui pèsent sur les processus démocratiques en République de Moldova. Elles reflètent la détermination à remédier aux faiblesses structurelles qui ont permis l'achat de votes à grande échelle, le financement politique illicite, la reprise des activités de partis précédemment déclarés inconstitutionnels, l'instrumentalisation de réseaux extrémistes, les campagnes de désinformation et, comme préoccupation majeure, l'influence étrangère hostile. La loi adopte une approche globale et intersectorielle, combinant des mesures pénales, administratives, électorales, de sécurité et de protection des données, et vise à garantir que les mécanismes d'application soient capables de fonctionner dans le contexte sensible du temps imparti aux processus électoraux.

98. La Commission de Venise note que les objectifs poursuivis par les modifications sont en principe légitimes et répondent, à bien des égards, à des recommandations de longue date visant à renforcer l'intégrité, la transparence et la responsabilité électorales. Le renforcement de la responsabilité pénale en matière de corruption électorale, la suppression des lacunes dans la réglementation du financement des campagnes électorales et l'introduction de mécanismes visant à garantir la continuité et le bon fonctionnement des organes électoraux sont, en principe, compatibles avec les normes électorales internationales, à condition qu'ils soient appliqués de

¹²⁷ Voir CourEDH, *Roman Zakharov c. Russie*, requête n° 47143/06, arrêt du 4 décembre 2015, paragraphes 248-250 ; *Szabó et Vissy c. Hongrie*, requête n° 37138/14, arrêt du 12 janvier 2016, paragraphes 77-81 ; *Big Brother Watch et autres c. Royaume-Uni*, requêtes nos 58170/13, 62322/14 et 24960/15, arrêt du 13 septembre 2018, paragraphes 332 à 334.

manière impartiale, proportionnée et respectueuse des droits fondamentaux. Cela vaut également pour les mesures adoptées afin de lutter contre l'ingérence étrangère : ces mesures sont légitimes dans un contexte international où les principes de souveraineté, d'autodétermination et de démocratie sont remis en cause ; dans le même temps, elles doivent être conformes aux normes en matière de droits humains et garantir la légitimité des activités démocratiques et l'engagement de la société civile.

99. La Commission note toutefois que l'effet cumulatif des modifications élargit considérablement la portée réglementaire et coercitive de l'État dans des domaines qui sont au cœur du pluralisme démocratique. Cela est particulièrement évident dans la réglementation des partis politiques, le cadre préventif contre l'extrémisme, les pouvoirs conférés aux autorités chargées de la sécurité et du renseignement, et le recours à des procédures accélérées et à des mesures de précaution. Dans ces domaines, les modifications s'appuient fortement sur une logique préventive, une intervention précoce et une évaluation administrative des risques qui, si elles peuvent s'avérer efficaces pour faire face à des menaces complexes et cachées, augmentent également le risque d'abus si elles ne sont pas contrebalancées par des seuils substantiels élevés et des garanties procédurales solides.

100. Si la Commission de Venise comprend parfaitement le contexte de la réforme et la nécessité de protéger les processus électoraux en Moldova contre des attaques multiples, complexes et sans précédent, elle s'inquiète toutefois de l'interaction entre des définitions juridiques larges, des pouvoirs administratifs préventifs et des délais procéduraux raccourcis. En particulier, plusieurs termes clés utilisés dans la loi sur la lutte contre les activités extrémistes doivent être définis plus précisément afin d'éviter tout abus ou application arbitraire de la loi. Cela est d'autant plus important que, dans le cadre de la réglementation modifiée, les mécanismes d'inscription sur liste, les restrictions d'activité, les exclusions d'emploi dans les secteurs sensibles et le renforcement du contrôle financier fonctionnent de manière cumulative et peuvent s'étendre bien au-delà de la sphère immédiate des comportements extrémistes. En outre, le renforcement de la réglementation des partis politiques, y compris les décisions concernant l'existence de partis « successeurs » et l'imposition de sanctions, doit s'appuyer sur des preuves convaincantes et des évaluations individualisées, soumises à un contrôle judiciaire efficace. La compatibilité de ces mesures avec le droit à la liberté d'association dépend du strict respect des principes de nécessité et de proportionnalité, de l'existence de critères juridiques clairs et prévisibles et de la mise en place de garanties judiciaires solides.

101. La Commission de Venise souhaite formuler les recommandations clés suivantes :

- A. Définir plus précisément, dans la loi sur la lutte contre les activités extrémistes et dans les dispositions connexes du Code pénal (articles 346¹ et 346²), les concepts juridiques qui déclenchent des mesures restrictives, notamment les termes « activité extrémiste » – qui devraient inclure des exigences clairement formulées en matière d'intention et un seuil élevé lié à l'incitation à la violence ou à des formes comparables de préjudice concret, « participation sous quelque forme que ce soit aux activités d'une organisation extrémiste », « fournir toute forme de soutien à une organisation extrémiste », « diffuser du matériel extrémiste » et « des faits dénotant l'extrémisme » [paragrophes 63, 64, 70, 71] ;
- B. Préciser dans la loi que la suspension et la dissolution d'organisations en vertu de la loi sur la lutte contre les activités extrémistes ne sont autorisées qu'en dernier recours, et prévoir d'autres mesures moins restrictives [paragraphe 72] ;
- C. Veiller à ce que les mesures préventives et conservatoires prévues par la loi sur la lutte contre les activités extrémistes, en particulier celles adoptées dans le cadre de procédures accélérées, soient considérées comme exceptionnelles, strictement limitées dans le temps et soumises à un contrôle juridictionnel effectif, y compris la possibilité de faire appel de toute décision judiciaire suspendant ou dissolvant une organisation, avec effet suspensif sauf dans les cas dûment justifiés [paragrophes 74, 77] ;

- D. Veiller à ce que la décision de déterminer si un parti politique poursuit les activités d'un parti déclaré inconstitutionnel soit fondée sur une évaluation globale et contextuelle, strictement liée à la situation spécifique et étayée par une justification adéquate et motivée ; clarifier les préoccupations potentielles liées au droit du requérant à une audience impliquant les deux parties, à la répartition de la charge de la preuve, et veiller à ce que les recours aient un effet suspensif, sauf dans les cas dûment justifiés [paragraphe 52, 54] ;
- E. Préciser dans la loi que la suspension et la dissolution des partis politiques ne sont autorisées qu'en dernier recours, sous réserve d'une justification adéquate et motivée démontrant leur stricte nécessité, et prévoir d'autres mesures moins restrictives [paragraphe 53, 55] ;
- F. Reconsidérer l'obligation faite aux partis politiques de communiquer les données personnelles figurant dans leur registre des membres aux organismes publics ; si cette obligation est néanmoins maintenue, la portée des informations à communiquer devrait être soigneusement évaluée afin de garantir le respect des obligations en matière de protection des données personnelles et de confidentialité, des sanctions moins intrusives que la limitation des activités du parti devraient être introduites, et seules des mises à jour régulières devraient être exigées, au lieu de mises à jour permanentes avec des délais stricts [paragraphe 57] ;
- G. Surveiller de près l'application des procédures pénales accélérées pour les infractions liées à la corruption électorale, afin de garantir que les objectifs d'efficacité ne portent pas atteinte aux garanties d'un procès équitable, à l'égalité des armes ou à l'exercice effectif des droits de la défense [paragraphe 89] ;
- H. Envisager la mise en place de mécanismes d'évaluation périodique du cadre modifié, impliquant des institutions indépendantes et la société civile, afin d'évaluer son impact sur l'intégrité électorale, le pluralisme politique et les droits fondamentaux, et de permettre des ajustements en temps opportun lorsque des effets imprévus ou disproportionnés sont identifiés [paragraphe 95].

102. En outre, plusieurs recommandations plus spécifiques sont formulées dans l'analyse qui précède.

103. Enfin, compte tenu des multiples menaces qui pèsent sur les élections démocratiques, en particulier en 2024, et de l'appel lancé par la Cour constitutionnelle de la République de Moldova en faveur d'une modification de la législation pertinente, la Commission de Venise reconnaît qu'il était urgent de procéder à une réforme, même avant les élections législatives de septembre 2025. Cela dit, il convient de noter que le délai de mise en œuvre des nouvelles réglementations était extrêmement court. La pratique en Moldova de modifications fréquentes et très tardives, juste avant les élections, risque de compromettre le principe de stabilité de la loi électorale. La Commission de Venise recommande de tout mettre en œuvre pour que toute modification future de la législation électorale soit adoptée par un large consensus après de vastes consultations publiques avec toutes les parties prenantes concernées, bien avant les élections, afin de garantir la confiance dans le processus électoral.

104. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités moldaves pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.