



Strasbourg / Varsovie, le 18 décembre 2023

CDL-AD(2023)049
ODIHR-492/2023

Or. Engl.

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

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

RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA

MÉMOIRE *AMICUS CURIAE* CONJOINT SUR L'INÉLIGIBILITÉ DE
PERSONNES LIÉES À DES PARTIS POLITIQUES DÉCLARÉS
INCONSTITUTIONNELS

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

Sur la base des commentaires de

M. Srdjan DARMANOVIĆ (membre, Monténégro)
M. Michael FRENDO (membre, Malte)
Mme Janine OTÁLORA MALASSIS (membre suppléant, Mexique)
M. Kaarlo TUORI (Président honoraire de la Commission de Venise)
Mme Smaranda SANDULESCU (BIDDH, experte)
Mme Barbara JOUAN STONESTREET (BIDDH, experte)

Avis co-financé
par l'Union européenne



Traduction provisoire

Ce document ne sera pas distribué en séance. Prière de vous munir de cet exemplaire.
www.venice.coe.int

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte et portée du mémoire <i>amicus curiae</i> conjoint	3
III.	Analyse et recommandations	6
	A. Les critères établis à l'article 16 paragraphe (2) lit. f) de la loi peuvent-ils être considérés comme justifiés, du point de vue du droit d'être élu ?	6
	1. Introduction	6
	2. Prescrit par la loi.....	7
	3. Objectif légitime.....	9
	4. Proportionnalité et absence d'arbitraire	9
	B. L'interdiction de se présenter aux élections pour les personnes suspectées, inculpées ou accusées prévue à l'article 16, paragraphe (2), lettre f), point 1 de la loi n° 280 peut-elle être assimilée à une déclaration de culpabilité du candidat au sens de l'article 6, paragraphe 2 de la Convention européenne des droits de l'homme ?	11
	C. La loi n° 280 prévoit-elle des garanties procédurales suffisantes pour éviter l'arbitraire dans le cas des candidats interdits de se présenter aux élections ?	12
IV.	Conclusion	14

I. Introduction

1. Par lettre du 3 novembre 2023, le président de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova a demandé un mémoire *amicus curiae* sur l'inéligibilité des personnes liées à des partis politiques déclarés inconstitutionnels.

2. Plus précisément, dans le cadre d'une affaire pendante devant elle, la Cour a posé les questions suivantes concernant la loi n° 280 du 4 octobre 2023 modifiant le code électoral (« les modifications », [CDL-REF\(2023\)052](#)) :

1. *Si les critères établis dans l'article 16 paragraphe (2) lit. f) de la loi peuvent être considérés comme justifiés, du point de vue du droit d'être élu*
2. *L'interdiction de se présenter aux élections pour les personnes suspectes, accusées ou inculpées prévue à l'article 16, paragraphe (2), lettre f), point 1 de la loi n° 280 peut-elle être assimilée à une déclaration de culpabilité du candidat au sens de l'article 6, paragraphe 2 de la Convention européenne des droits de l'homme ?*
3. *La loi n° 280 prévoit-elle des garanties procédurales suffisantes pour empêcher l'arbitraire dans le cas des candidats interdits de se présenter aux élections ?*

3. Ce mémoire *amicus curiae* étant intrinsèquement lié à l'avis conjoint de suivi de la Commission de Venise et du BIDDH à l'avis conjoint sur les amendements au code électoral et autres lois connexes concernant l'inéligibilité des personnes liées aux partis politiques déclarés inconstitutionnels¹, qui évalue les amendements, il a été préparé conjointement par la Commission de Venise et le BIDDH.

4. M. Srdjan Darmanović, M. Michael Frendo, Mme Janine Otálora Malassis et M. Kaarlo Tuori ont agi en tant que rapporteurs de la Commission de Venise pour ce mémoire *amicus curiae*. Mme Smaranda Sandulescu et Mme Barbara Jouan Stonestreet ont été désignées comme expertes pour le BIDDH.

5. Le présent mémoire *amicus curiae* conjoint a été préparé sur la base de la traduction anglaise des amendements. Cette traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

6. Ce mémoire *amicus curiae* conjoint a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs de la Commission de Venise et des experts du BIDDH. Il a été approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 79^e réunion (Venise, 14 décembre 2023) et examiné le même jour lors de la réunion de la sous-commission sur les institutions démocratiques. Il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 137^e session plénière (Venise, 15-16 décembre 2023).

II. Contexte et portée du mémoire *amicus curiae* conjoint

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

“58. La loi qui prévoit l'inéligibilité aux élections présidentielles, parlementaires et locales, pendant cinq ans, des membres de l'organe exécutif d'un parti déclaré inconstitutionnel et

¹ [CDL-AD\(2023\)048](#).

des membres d'un tel parti qui occupent un poste électif, restreint le droit de se présenter aux élections tel qu'il est consacré, entre autres, par l'article 3 du protocole n° 1 de la CEDH et l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

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

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

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

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

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

10. Dans la matinée du 4 octobre 2023, la Commission pour les situations exceptionnelles de Moldova a adopté une décision (décision n° 86) interdisant à des catégories similaires de personnes de se présenter, qui correspondait en substance à la loi adoptée par le Parlement plus tard le même jour, assurant en fait l'application de l'interdiction de se présenter avant que la loi ne soit promulguée. À ce moment-là, il restait deux jours avant la date limite d'inscription des candidats, le 6 octobre. La déclaration préliminaire sur les observations et conclusions de la

mission internationale d'observation des élections locales en Moldova a conclu qu'« un mécanisme de contrôle sur les décisions de la Commission assurerait le respect du principe des freins et contrepoids, spécialement pendant les élections » et que « certaines décisions qui ont eu un impact sur le droit de se présenter aux élections et la liberté d'expression bénéficieraient d'une motivation plus élaborée »².

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

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

12. Ces restrictions au droit d'être élu seront en vigueur pendant trois ans à compter de la date de la décision de la Cour constitutionnelle sur la déclaration d'inconstitutionnalité du parti politique (nouvel article 16 (2¹)). En vue de l'application de la restriction, l'Inspection générale de la police, le Centre national de lutte contre la corruption, le Service de sécurité et de renseignement et le Bureau du procureur général, ainsi que les bureaux spécialisés du ministère public, soumettront à la Commission électorale centrale les informations concernant les personnes qui répondent aux critères mentionnés (nouvel article 16 (2²)). La Commission électorale centrale, sur la base des informations soumises, établit la liste des individus qui tombent sous le coup de la restriction. La restriction ne s'appliquera pas aux personnes qui, répondant à l'un des critères, peuvent présenter des preuves démontrant, sans équivoque, qu'avant la déclaration d'inconstitutionnalité du parti politique, elles ont tenté de déterminer le parti à abandonner les actions qui ont conduit à sa déclaration d'inconstitutionnalité ou qu'elles se sont dissociées publiquement de ces actions (nouvel article 16 (2³)). Les personnes répondant aux critères du premier paragraphe peuvent également apporter la preuve de leur acquittement ou du rejet des charges retenues contre elles (nouvel article 16 (2⁴)).

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

² Voir International Election Observation Mission - Republic of Moldova, Local Elections, 5 November 2023, [Statement of Preliminary Findings and Conclusions](#), p. 5. Le Premier Ministre, qui préside la Commission des situations d'urgence de Moldova, a informé le 31 octobre la mission d'observation électorale du BIDDH que le gouvernement prépare un projet de loi pour garantir le contrôle législatif sur cette Commission.

a une portée très large puisqu'elle a conduit à la radiation générale de plus de 8000 candidats. Bien qu'il n'entre pas dans le cadre du présent avis conjoint de suivi d'analyser la décision susmentionnée et le mandat de la Commission des situations exceptionnelles, la Commission de Venise et le BIDDH soulignent que toute restriction du droit d'être élu doit être conforme aux règles du droit international, comme nous le verrons plus loin.

14. La Commission de Venise et le BIDDH examineront la question soumise par la Cour constitutionnelle de la République de Moldova et répondront aux questions qu'elle pose exclusivement sur la base des normes européennes et autres normes internationales et des engagements de l'OSCE. L'interprétation et l'application de la Constitution moldave relèvent de la Cour constitutionnelle. En outre, la prise de position sur l'affaire devant la Cour constitutionnelle ne relève pas des attributions de la Commission de Venise et du BIDDH.

III. Analyse et recommandations

A. Les critères établis à l'article 16 paragraphe (2) lit. f) de la loi peuvent-ils être considérés comme justifiés, du point de vue du droit d'être élu ?

1. Introduction

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

16. La Commission de Venise et le BIDDH considèrent que le retrait du droit d'être élu en raison d'une condamnation pénale pour des infractions graves devrait être considéré comme un moyen de préserver la démocratie et la confiance des électeurs en celle-ci³. Bien que la législation fasse désormais référence à certains comportements individualisés, les amendements vont encore plus loin que les condamnations pénales prononcées par un tribunal en mentionnant, entre autres, non seulement les personnes « condamnées », mais aussi celles « soupçonnées », « accusées » ou « inculpées » (en notant que le terme « soupçonné », en droit moldave, implique un certain statut juridique basé sur l'ordre d'un procureur). En outre, les amendements s'appliquent également à ceux qui « sont coupables d'avoir commis des actes qui ont conduit à leur introduction dans les listes d'infractions internationales de certaines organisations internationales ou de certains États » (article 16, paragraphe 2, point f), troisième alinéa) ou qui « ont commis » d'autres actes, n'entrant pas dans les autres catégories mentionnées à l'article 16, paragraphe 2, point f), qui ont été considérés comme un argument lors de la déclaration d'inconstitutionnalité du parti politique (article 16, paragraphe 2, point f), quatrième alinéa). Ce point sera analysé plus en détail ci-dessous.

17. Les articles 16(2³) et 16(2⁴) précisent également les circonstances dans lesquelles les candidats potentiels qui remplissent l'un des quatre critères peuvent être exemptés de l'interdiction s'ils peuvent présenter des preuves « prouvant, sans équivoque, que, avant la déclaration d'inconstitutionnalité du parti politique, ils ont tenté de déterminer le parti à quitter les

³ Commission de Venise, *Mémoire amicus curiae pour la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Berlusconi c. Italie sur les garanties procédurales minimales qu'un État doit fournir dans le cadre d'une procédure de déchéance d'un mandat électif*, [CDL-AD\(2017\)025](#), §§ 11 et 12. Cf. Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-corr](#), I.1.1.d.iv.

actions qui ont conduit à sa déclaration d'inconstitutionnalité ou qu'ils se sont dissociés publiquement de ces actions, qu'elles ont tenté de déterminer le parti à abandonner les actions qui ont conduit à sa déclaration d'inconstitutionnalité ou qu'elles se sont dissociées publiquement de ces actions » ou « qu'elles prouvent le classement sans suite des poursuites engagées contre elles ou leur acquittement dans le cadre de l'action pénale intentée contre elles pour l'infraction ». Ils doivent également présenter ces preuves en plus des documents d'enregistrement nécessaires (article 68(1¹)).

18. Les traités internationaux et régionaux, les normes et les engagements de l'OSCE⁴ applicables à la privation du droit de vote et d'éligibilité figurent à l'article 3 du protocole n° 1 de la Convention européenne des droits de l'homme (pour les élections législatives), à l'article 25.b du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (complété par l'article 2(1) sur l'interdiction de la discrimination), à l'article 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, au Code de bonne conduite en matière électorale et au document de Copenhague de l'OSCE de 1990⁵. Ces éléments ont été détaillés dans l'avis conjoint précédent (6) et ne seront pas répétés ici. Avant d'analyser la législation en question, la Commission de Venise et le BIDDH se contenteront de rappeler que les limitations de ces droits doivent être prévues par la loi, répondre à un objectif légitime, respecter le principe de proportionnalité et que des garanties procédurales et un recours effectif doivent être assurés⁷. Comme l'a constamment déclaré la Cour européenne des droits de l'homme, « les États contractants jouissent d'une large marge d'appréciation pour imposer des conditions au droit de vote et d'éligibilité »⁸. Toutefois, cette marge d'appréciation n'est pas illimitée⁹.

2. Prescrit par la loi

19. Pour être compatible avec la CEDH, toute ingérence dans l'article 3 du protocole n° 1 de la CEDH doit en premier lieu être prévue par la loi, ce qui signifie qu'elle doit être suffisamment claire et prévisible. 1 de la CEDH doit en premier lieu être prévue par la loi, ce qui signifie qu'elle doit être suffisamment claire et prévisible. Le principe de prévisibilité implique qu'une personne moyenne doit être en mesure de connaître et de prévoir, à tout moment et à un degré raisonnable, les conséquences de ses actes afin de régler sa conduite en conséquence.¹⁰ À cet égard, la décision de la Cour constitutionnelle déclarant le parti Şor inconstitutionnel était très détaillée et désignait des actes particuliers, commis par des personnes particulières, comme motifs de la déclaration d'inconstitutionnalité. Cette décision pourrait donc servir de base à une approche individualisée pour les personnes concernées par la restriction. Cependant, les critères établis dans les amendements pour imposer la limitation du droit d'éligibilité ne sont pas toujours

⁴ Sur les normes internationales applicables au droit de voter et d'être élu, voir, par exemple, Commission de Venise, Rapport sur la limitation de la durée du mandat ; Partie II, Membres du Parlement, et Partie III, Représentants élus aux niveaux sous-national et local et fonctionnaires exécutifs élus aux niveaux sous-national et local, [CDL-AD\(2019\)007](#), §§ 13 et suivants.

⁵ CSCE/OSCE, [Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE](#), 29 juin 1990, par. 6-7 et 24, par lesquels les États participants de l'OSCE se sont engagés " [à] veiller à ce que la volonté du peuple serve de base à l'autorité du gouvernement, les États participants (...) respecteront le droit des citoyens de briguer des fonctions politiques ou publiques, à titre individuel ou en tant que représentants de partis ou d'organisations politiques, sans discrimination " (par. 7.5) et que toute restriction des droits et libertés doit " être strictement proportionnée au but de la loi " (par. 24).

⁶ [CDL-AD\(2023\)031](#), §§ 27 et suivants.

⁷ Voir, par exemple, CourEDH, [Avis consultatif sur l'appréciation, au regard de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention, de la proportionnalité d'une interdiction générale de se présenter à des élections après avoir été démis de ses fonctions dans le cadre d'une procédure de destitution](#), Requête n°. P16-2020-002 de la Cour administrative suprême de Lituanie, 8 avril 2022.

⁸ Voir, par exemple, CourEDH, *Parti politique " Patria " et autres c. République de Moldova*, n° 5113/15 et 14 autres, 4 août 2020, § 32.

⁹ Cour européenne des droits de l'homme. *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2) [GC], n° 74025/01, 6 octobre 2005, § 82.

¹⁰ CourEDH, *The Sunday Times c. Royaume-Uni* (n° 1), n° [6538/74](#), 26 avril 1979, § 49. Voir aussi Commission de Venise, Liste de contrôle sur l'état de droit, [CDL-AD\(2016\)007](#), § 58 ; et BIDDH, [Principes directeurs relatifs à l'élaboration démocratique des lois et à l'amélioration des lois](#) (9 octobre 2023), Principe 16.

définis de manière adéquate sur le plan juridique : en particulier, les quatre points subsidiaires de l'article 16, paragraphe 2, point f), font référence à des comportements qui ont été mentionnés (ou considérés) « comme un argument dans la décision de la Cour constitutionnelle relative à la déclaration d'inconstitutionnalité du parti politique ». Cette formulation semble excessivement large et vague.

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

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

22. En outre, la loi prévoit l'inéligibilité également en cas d'inscription sur les listes de personnes faisant l'objet de sanctions internationales adoptées par des États ou des organisations étrangers, en dehors de toute procédure judiciaire en République de Moldova (troisième point). Les processus d'inscription sur les listes internationales ont fait l'objet de critiques en raison de l'absence (fréquente) de sécurité juridique, d'insuffisances procédurales et d'irrégularités de procédure, et du fait que, souvent, les mesures nationales de mise en œuvre concernant les personnes inscrites sur ces listes ne prévoient pas d'accès au contrôle juridictionnel desdites mesures ni de garanties minimales adéquates¹¹.

23. Enfin, la formulation fourre-tout prévue à l'article 16, paragraphe 2, point f), quatrième alinéa (application des restrictions aux personnes qui « ont commis des actes qui, sans relever expressément des actions prévues aux points 1)-3), ont été mentionnés comme arguments pris en considération dans la décision de la Cour constitutionnelle relative à la déclaration d'inconstitutionnalité du parti politique ») est assez vague et peut couvrir une grande variété de situations impliquant la possibilité d'une application arbitraire des restrictions. Elle ne définit pas les preuves nécessaires pour démontrer que les personnes en question ont commis l'action et ne permet pas de les individualiser clairement ni de déterminer les infractions présumées commises.

24. La Commission de Venise et le BIDDH doutent donc que l'un des points de l'article 16(2)(f) soit conforme au principe de prévisibilité, qui fait partie de la sécurité juridique¹².

25. Enfin, conformément à l'article 16(2)(f) nouvellement introduit, les individus qui, à la date de la décision de la Cour constitutionnelle déclarant un parti politique inconstitutionnel, c'est-à-dire le 19 juin 2023 dans le cas du Parti Şor, entrent dans l'une des quatre catégories prévues dans les amendements peuvent être privés du droit de se présenter aux élections pendant une période de 3 ans à compter de la date de la décision d'inconstitutionnalité. Cela signifie qu'au moment

¹¹ Voir, par exemple, le rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste, Rapport 2010 sur les dix domaines de bonnes pratiques dans la lutte contre le terrorisme, Doc. ONU A/HRC/16/51 (2010), pratique 9.

¹² Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), II.B.3.

de la décision d'inconstitutionnalité, qui est le point de départ de la période d'inéligibilité, ces personnes ne pouvaient pas prévoir les conséquences de leur comportement. La Commission de Venise et le BIDDH rappellent qu'en principe, la législation ne devrait pas avoir d'effet rétroactif et que les exceptions à cette règle devraient être clairement énoncées dans la législation, strictement limitées à des raisons impérieuses d'intérêt public et seulement si elles sont conformes au principe de proportionnalité¹³.

3. Objectif légitime

26. L'art. 3 du Protocole 1 de la CEDH ne comporte pas de liste explicite de buts légitimes, comme les articles 8 à 11 de la Convention, et la Cour n'applique pas non plus les critères de « nécessité » ou de « besoin social impérieux ». Cependant, le but poursuivi par un État doit être compatible avec le principe de l'État de droit et les objectifs généraux de la Convention¹⁴.

27. Comme indiqué dans l'avis conjoint précédent, « le but déclaré de défendre la Constitution et l'intégrité de l'État démocratique, en empêchant un parti politique de prendre le pouvoir de manière inconstitutionnelle, tel qu'exprimé dans la décision de la Cour constitutionnelle qui a conduit à l'interdiction du parti politique Şor, est légitime et peut justifier des restrictions au droit d'être élu. De même, le but déclaré d'appliquer une décision d'une Cour constitutionnelle constituerait aussi *prima facie* un but légitime s'il était mandaté par la décision »¹⁵. Le but de la mesure est légitime, puisqu'il peut être assimilé à la « protection de l'intégrité du processus démocratique en excluant de la participation aux travaux d'un corps législatif démocratique les personnes qui ont joué un rôle actif et dirigeant dans un parti directement lié à la tentative de renversement violent du régime démocratique nouvellement établi »¹⁶. En outre, l'inéligibilité prévue par les amendements, qui concerne la participation à des activités ayant entraîné l'inconstitutionnalité d'un parti, peut avoir pour but d'empêcher les personnes qui ont mis l'ordre constitutionnel en péril d'être élues à des fonctions publiques. À cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que la mise en place de mécanismes d'autoprotection pour préserver l'ordre démocratique, par exemple en excluant du corps législatif les hauts fonctionnaires qui ont commis des violations flagrantes de la Constitution ou qui ont violé leur serment prévu par la Constitution, constituait un objectif légitime¹⁷.

4. Proportionnalité et absence d'arbitraire

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

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

¹³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), Liste de contrôle de l'État de droit, § 62.

¹⁴ Commission de Venise, Rapport sur la limitation de la durée du mandat ; Partie II, Membres du Parlement, et Partie III, Représentants élus aux niveaux sous-national et local et fonctionnaires exécutifs élus aux niveaux sous-national et local, [CDL-AD\(2019\)007](#), § 16.

¹⁵ [CDL-AD\(2023\)031](#), § 41.

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

¹⁷ CourEDH, [Avis consultatif sur l'appréciation, au regard de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention, de la proportionnalité d'une interdiction générale de se présenter à des élections après avoir été démis de ses fonctions dans le cadre d'une procédure de destitution](#), Requête n° P16-2020-002 de la Cour administrative suprême de Lituanie, 8 avril 2022, § 83. P16-2020-002 de la Cour administrative suprême de Lituanie, 8 avril 2022, § 83.

30. En évaluant la proportionnalité d'une mesure générale restreignant l'exercice des droits garantis par l'article 3 du protocole 1 de la CEDH, la Cour européenne des droits de l'homme accorde un poids décisif à l'existence d'une limite temporelle¹⁸. La limitation de la privation du droit d'éligibilité à une durée de trois ans - au lieu de cinq ans, ce que la Cour constitutionnelle a considéré comme injustifié - doit être saluée et devrait limiter le risque de sanctions disproportionnées dans le temps. Cependant, l'application d'une mesure standardisée à toutes les personnes concernées peut elle-même être considérée comme une mesure disproportionnée, étant donné qu'il peut y avoir différents niveaux de gravité dans le comportement des personnes jugées responsables des actions qui ont conduit à l'interdiction du parti. De plus, aucune possibilité ne leur est donnée de demander la levée de l'interdiction de se présenter aux élections avant les prochaines élections. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent que la durée des sanctions soit modulée en fonction de la gravité du comportement considéré, comme indiqué ci-dessous.

31. La Commission de Venise et le BIDDH rappellent que les principes de proportionnalité et d'interdiction de l'arbitraire impliquent l'individualisation des mesures. Cela nécessite l'introduction de critères adéquats et une évaluation individuelle efficace qui limiterait les restrictions du droit d'être élu aux seuls membres et/ou représentants élus du parti dont les activités ont mis en danger la Constitution et l'intégrité de l'Etat démocratique ou qui ont fait l'objet d'une condamnation pénale pour un délit grave¹⁹.

32. Les restrictions au droit d'être élu introduites par les amendements semblent reposer sur des critères plus individualisés, dans la mesure où l'inéligibilité est liée aux comportements individuels passés, alors que ces comportements ont été considérés comme un argument par la Cour constitutionnelle pour déclarer un parti politique inconstitutionnel. Cela serait en principe conforme à l'appréciation de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Ždanoka c. Lettonie*²⁰, qui est pertinente dans la mesure où elle traitait d'une restriction du droit de se présenter aux élections sur la base de l'appartenance à certains groupes politiques, et où il a été souligné que le comportement donnant lieu à la restriction était d'avoir eu une « participation active » dans ces groupes.

33. Dans le même temps, si les amendements semblent viser à réduire le champ d'application personnel de la sanction d'inéligibilité, l'ampleur des restrictions prévues suscite des inquiétudes, en particulier en l'absence de mention de l'existence de limitations progressives à l'interdiction de se présenter aux élections. En particulier, lors de l'imposition de sanctions, l'article 16, paragraphe 2, point f), nouvellement introduit, ne fait pas de distinction entre les différentes situations juridiques/statuts des personnes concernées et le niveau de gravité et d'intentionnalité de leurs comportements/actions. Par conséquent, les personnes soupçonnées de certaines infractions, mais non poursuivies et condamnées pour celles-ci, seraient traitées de la même manière que les personnes condamnées et sanctionnées (premier point).

34. Comme l'a jugé la Cour européenne des droits de l'homme, il y a violation de l'article 3 du protocole n° 1 de la CEDH si une restriction est appliquée au droit d'être élu sans preuves suffisantes et pertinentes²¹. Malgré les améliorations apportées par les nouveaux amendements qui individualisent apparemment la mesure, la possibilité d'appliquer l'inéligibilité aux personnes « suspectées, accusées ou mises en examen » est trop large, car la restriction des droits

¹⁸ CourEDH, [Avis consultatif sur l'appréciation, au regard de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention, de la proportionnalité d'une interdiction générale de se présenter à des élections après avoir été démis de ses fonctions dans le cadre d'une procédure de destitution](#), Requête n°. P16-2020-002 de la Cour administrative suprême de Lituanie, 8 avril 2022, § 90, avec d'autres références, notamment CourEDH *Paksas c. Lituanie*, [GC], no. [34932/04](#), 6 janvier 2011, § 109.

¹⁹ [CDL-AD\(2023\)031](#), § 60.

²⁰ Cour européenne des droits de l'homme. *Ždanoka c. Lettonie* [GC], no. 58278/00, 16 mars 2006, § 126.

²¹ CourEDH, *Parti politique « Patria » et autres c. République de Moldova*, nos 5113/15 et 14 autres, 4 août 2020, § 38. Sur la prévention de l'arbitraire, voir aussi *Miniscalco c. Italie*, 17 septembre 2021, no. [55093/13](#), § 96.

politiques peut être appliquée sans preuves suffisantes de l'implication des personnes concernées dans la commission des actes qui ont conduit à l'inéligibilité. La privation du droit d'éligibilité de personnes non encore condamnées ne pourrait être légitime et proportionnée que dans des situations exceptionnelles, par exemple pour des crimes stipulés dans le statut de Rome de la Cour pénale internationale²².

35. A la lumière également des remarques formulées ci-dessus concernant la prévisibilité de l'ingérence, la Commission de Venise et le BIDDH doutent que les amendements établissent un juste équilibre entre le but légitime poursuivi (voir paragraphes 26-27 ci-dessus) et la protection du droit de siéger en tant qu'élu.

B. L'interdiction de se présenter aux élections pour les personnes suspectées, inculpées ou accusées prévue à l'article 16, paragraphe (2), lettre f), point 1 de la loi n° 280 peut-elle être assimilée à une déclaration de culpabilité du candidat au sens de l'article 6, paragraphe 2 de la Convention européenne des droits de l'homme ?

36. L'article 6, paragraphe 2, de la CEDH dispose que « toute personne accusée d'une infraction pénale est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie », ce qui se reflète également dans le libellé de l'article 14, paragraphe 2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Pour qualifier une procédure de « pénale » au sens de l'article 6 de la CEDH, la Cour européenne des droits de l'homme a élaboré les « critères *Engel* », récemment confirmés comme suit dans l'affaire *Vasile Sorin Marin* : « Le premier critère est la qualification juridique de l'infraction en droit interne, le deuxième est la nature même de l'infraction et le troisième est le degré de sévérité de la peine que l'intéressé risque d'encourir. Les deuxième et troisième critères sont alternatifs et ne sont pas nécessairement cumulatifs. Toutefois, cela n'exclut pas une approche cumulative dans les cas où l'analyse séparée de chaque critère ne permet pas de conclure clairement à l'existence d'une accusation en matière pénale »²³.

37. Sur cette base, la jurisprudence constante de la Cour considère que l'article 6 - en particulier dans son volet pénal - ne s'applique pas à une procédure qui décidera de l'inéligibilité, même à vie²⁴, du moins si elle n'est pas accessoire à une sanction pénale. Ceci est sans préjudice de la présomption d'innocence de toute personne soupçonnée, accusée ou inculpée d'infractions pénales à tous les stades de la procédure pénale. Dans le cadre des procédures pénales, la Commission de Venise a considéré que la privation du droit d'éligibilité des personnes non encore condamnées est contraire au principe de la présomption d'innocence, sauf exceptions limitées et justifiées²⁵.

38. Lorsqu'il existe des procédures concomitantes, par exemple une procédure visant à déclarer une personne inéligible sur la base de l'article 16, paragraphe 2, point f), paragraphe 1, et une procédure pénale pendante à l'encontre d'un suspect, d'un accusé ou d'un inculpé, la décision d'inéligibilité peut soulever une question au regard de l'article 6, paragraphe 2, de la CEDH si le raisonnement qui l'étaye équivaut en substance à la détermination de la culpabilité de la

²² Voir aussi Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)036cor](#), Rapport sur l'exclusion des délinquants du Parlement, § 156, selon lequel la privation du droit d'éligibilité de personnes non encore condamnées ne pourrait être légitime et proportionnée que dans des situations exceptionnelles, par exemple pour des crimes stipulés dans le statut de Rome de la Cour pénale internationale, § 96.

²³ CourEDH, *Vasile Sorin Marin c. Roumanie*, n° 17412/16, 3 octobre 2023, § 41.

²⁴ CourEDH, *Miniscalco c. Italie*, 17 septembre 2021, no. [55093/13](#) ; §§ 51 et suivants, et références, en particulier *Paksas c. Lituanie, [GC]*, n° 34932/04, 6 janvier 2011, §§ 65 et suivants ; *Pierre-Bloch c. France*, 21 octobre 1997, n° 24194. [34932/04](#), 6 janvier 2011, §§ 65 et suivants ; *Pierre-Bloch c. France*, 21 octobre 1997, no 24194/94.

²⁵ Voir aussi Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)036cor](#), Rapport sur l'exclusion des délinquants du Parlement, § 156, selon lequel la privation du droit d'éligibilité de personnes non encore condamnées ne pourrait être légitime et proportionnée que dans des situations exceptionnelles, par exemple pour des crimes stipulés dans le statut de Rome de la Cour pénale internationale, § 96.

personne dans le cadre de la procédure pénale²⁶. Toutefois, comme l'a déclaré la Cour européenne des droits de l'homme, « l'imposition d'une responsabilité civile ou autre sur la base d'une charge de la preuve moins stricte dans le cadre d'une procédure parallèle n'est pas incompatible *en soi* avec la présomption d'innocence »²⁷.

39. Comme les mesures analysées dans l'avis conjoint précédent, celles introduites par les amendements visent à mettre en œuvre un mécanisme préventif à la suite de la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique. L'inéligibilité prévue par les amendements est censée avoir un caractère préventif et non punitif, et ne peut donc être assimilée à une accusation pénale au sens de l'article 6 de la CEDH. Tant que toutes les décisions ou déclarations publiques des autorités ne se prononcent pas ou ne déduisent pas la détermination de la culpabilité, l'inéligibilité sur la base de l'article 16, paragraphe 2, point f), paragraphe 1, n'est pas *en soi* incompatible avec la présomption d'innocence²⁸.

40. la lumière de ce qui précède, bien que le principe de la présomption d'innocence consacré par l'article 6 § 2 de la CEDH ne s'applique pas en principe aux procédures qui décident de l'inéligibilité, la présomption d'innocence est pertinente si la procédure décidant de l'inéligibilité sur la base de l'article 16(2)(f)(1) se déroule parallèlement à une procédure pénale. La mesure prévoyant l'inéligibilité ne serait pas *en soi* incompatible avec la présomption d'innocence, sauf si, en substance, la décision d'inéligibilité déduisait la détermination de la culpabilité du candidat.

C. La loi n° 280 prévoit-elle des garanties procédurales suffisantes pour éviter l'arbitraire dans le cas des candidats interdits de se présenter aux élections ?

41. La Cour européenne des droits de l'homme a souligné la nécessité d'offrir des garanties procédurales suffisantes contre l'arbitraire dans le cadre du processus d'évaluation individuelle par les autorités nationales²⁹. Le risque existe, sur la base de la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique, que l'inéligibilité soit confirmée sans preuve suffisante que les personnes concernées ont activement contribué aux actes illégitimes attribués au parti politique qui ont conduit à la déclaration d'inconstitutionnalité. Le simple fait que le comportement de la personne ait été cité comme l'un des arguments par la Cour constitutionnelle ne devrait pas suffire. Comme le prévoient les obligations internationales et les engagements de l'OSCE, des garanties procédurales solides sont nécessaires pour assurer le droit de chacun à « des moyens de recours effectifs contre les décisions administratives afin de garantir le respect des droits fondamentaux et d'assurer l'intégrité juridique », y compris « la possibilité d'un contrôle juridictionnel de ces [...] décisions »³⁰. Ceci s'applique à la décision de la Commission électorale centrale d'inclure un individu dans la liste de l'article 16(f), impliquant l'inéligibilité.

²⁶ Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, *Ismoilov et autres c. Russie*, n° [2947/06](#), 24 avril 2008, § 167.

²⁷ Voir, par exemple, *C. c. Royaume-Uni*, no [11882/85](#), décision de la Commission du 7 octobre 1987, DR 54, p. 162, et *Erkol c. Turquie*, no. [50172/06](#), 19 avril 2011, § 37.

²⁸ Voir CEDH, *Allenet de Ribemont c. France*, n° [15175/89](#), 10 février 1995, § 36. Dans cet arrêt, la Cour a souligné « que la présomption d'innocence peut être violée non seulement par un juge ou un tribunal, mais aussi par d'autres autorités publiques ». Voir également CourEDH, *Böhmer c. Allemagne*, no. [37568/97](#), 3 octobre 2002, § 54 : « La présomption d'innocence sera violée si une décision judiciaire ou une déclaration d'un agent public concernant une personne accusée d'une infraction pénale reflète une opinion selon laquelle cette personne est coupable avant que sa culpabilité n'ait été prouvée conformément à la loi. Il suffit, même en l'absence de toute constatation formelle, qu'il y ait un raisonnement suggérant que le tribunal ou le fonctionnaire considère l'accusé comme coupable ».

²⁹ Voir *Parti politique « Patria » et autres c. République de Moldova*, 4 août 2020, nos [5113/15](#) et 14 autres ; *Miniscalco c. Italie*, 17 septembre 2021, no. [55093/13](#) ; *Galan c. Italie* (déc.), 17 juin 2021. Voir également *Podkolzina c. Lettonie*, 9 avril 2002, no. [46726/99](#), dans laquelle la Cour a déclaré que le principe de la garantie effective des droits exige que la procédure d'évaluation de l'éligibilité d'un candidat offre des garanties suffisantes pour empêcher les décisions arbitraires.

³⁰ Voir le paragraphe 5.10 du [document de Copenhague de l'OSCE de 1990](#).

42. Les modifications examinées visent à remédier à l'absence de recours effectif signalée dans l'avis conjoint précédent en prévoyant les mécanismes respectifs, notamment en envisageant la possibilité pour les personnes concernées de faire appel des décisions respectives des organes électoraux devant le tribunal. Les amendements prévoient également la présentation de preuves attestant que, avant la déclaration d'inconstitutionnalité du parti politique, l'individu a tenté de déterminer le parti à abandonner les actions qui ont conduit à sa déclaration d'inconstitutionnalité ou qu'il s'est dissocié publiquement de ces actions (nouvel article 16 (2³)). La Commission de Venise et le BIDDH se félicitent que, dans le cadre de la vérification des preuves présentées par le candidat, la Commission électorale centrale procède à une audition conformément au principe fondamental *audi alteram partem* et que la personne ait droit à la présence d'un avocat (article 68 (5¹)).

43. L'article 16 (2²) stipule qu'en vue d'appliquer la restriction prévue au paragraphe (2), lettre f), l'Inspection générale de la police, le Centre national anticorruption, le Service de sécurité et de renseignement et le Bureau du procureur général, ainsi que les bureaux spécialisés du ministère public, soumettent à la Commission électorale centrale les informations concernant les personnes qui répondent aux critères énoncés au paragraphe (2), lettre f), avec la mention expresse du critère respectif. La possibilité pour la Commission électorale centrale de s'appuyer sur des documents fournis par le Service de sécurité et de renseignement pourrait conduire à l'utilisation de documents secrets et pourrait affecter la capacité des individus à exercer leur droit de contester les preuves présentées contre eux. A cet égard, la Commission de Venise et le BIDDH rappellent que « [e]n particulier lorsqu'un pouvoir de l'exécutif est exercé en secret, les risques d'arbitraire sont évidents »³¹. Il est donc particulièrement important que les garanties procédurales soient pleinement respectées afin d'éviter les décisions arbitraires. Les autorités ont informé la Commission de Venise et le BIDDH que l'article 222(3) du Code administratif prévoit ce qui suit : « Si un participant au procès invoque la nature secrète de documents, de dossiers administratifs ou d'une information, ou si le tribunal est de cet avis, il décide, par une décision susceptible de recours, dans quelle mesure les parties au procès auront accès au dossier (...) ». Cette disposition doit être interprétée en conformité avec le principe de la proportionnalité, et l'accès refusé seulement lorsque c'est absolument nécessaire.

44. Les amendements analysés impliquent que, si la Commission électorale centrale considère que le comportement d'une personne répond à l'un des critères visés à l'article 16, paragraphe 2, point f), il existe une présomption implicite que cette personne a commis des actes illégitimes qui justifient son inéligibilité. Pour éviter cette sanction, une personne qui remplit au moins l'un des critères d'inéligibilité doit présenter des preuves prouvant « sans équivoque » qu'avant la déclaration d'inconstitutionnalité du parti politique, elle a tenté de déterminer le parti à abandonner les actions qui l'ont conduit à être déclaré inconstitutionnel ou qu'elle s'est dissociée publiquement de ces actions ; ou des preuves prouvant le rejet des poursuites à son encontre ou son acquittement dans l'action pénale intentée contre elle (article 16(2³-2⁴)). La Commission de Venise et le BIDDH notent, en premier lieu, que le niveau de preuve requis est élevé au rang de « sans équivoque ». L'expression « sans équivoque » semble exiger un niveau plus élevé que « au-delà de tout doute raisonnable » (comme en droit pénal) ou « selon la prépondérance des probabilités » (comme en droit privé), et signifier plutôt « avec certitude ». Prouver « sans équivoque » est très difficile et pourrait donc conduire à l'impossibilité pratique pour l'individu de fournir de telles preuves et potentiellement à des décisions arbitraires et/ou disproportionnées. Cela est particulièrement vrai lorsque les preuves doivent être apportées dans le cadre de la vie du parti : dans la vie du parti et dans le processus de prise de décision, les individus changent très souvent leurs croyances et leurs comportements en fonction de l'environnement politique et de la dynamique du processus politique. La Commission de Venise et le BIDDH considèrent que des garanties procédurales devraient être assurées aux deux étapes du processus - inclusion dans la liste des personnes visées à l'article 16(2)(f) et disculpation éventuelle - : les individus

³¹ CourEDH *Malone c. Royaume-Uni*, n° 8691/79, 2 août 1984, § 67 ; *Muhammad et Muhammad c. Roumanie*, n° 80982/12, 15 octobre 2020, § 35.

doivent avoir une véritable possibilité, premièrement, de contester le fait de remplir les conditions de l'article 16(2)(f), et deuxièmement, s'ils les remplissent, de réfuter les preuves à leur encontre ; la norme de preuve devrait être abaissée pour n'exiger de la personne que des preuves qui remettent en question la véracité des faits présumés. En outre, le fait qu'une personne ait changé de position - avant la décision de la Cour constitutionnelle - passant d'une position favorable à une position défavorable aux actions du parti critiqué devrait être pris en compte³².

45. A la lumière de ce qui précède, il pourrait être acceptable d'introduire un mécanisme de déchéance du droit d'éligibilité par lequel les autorités ou tribunaux compétents se contenteraient de *vérifier si une personne donnée appartient à la catégorie ou au groupe* remplissant les conditions de l'article 16, paragraphe 2, point f), à condition que ladite personne soit réellement en mesure de contester l'existence de ces conditions en premier lieu. Cela peut être préférable au fait d'autoriser les autorités à rechercher si ces personnes ont tenté de déterminer le parti à abandonner les actions qui l'ont conduit à être déclaré inconstitutionnel ou si elles se sont dissociées publiquement de ces actions, ce qui pourrait s'avérer très intrusif³³.

IV. Conclusion

46. En réponse aux questions posées par la Cour constitutionnelle de la République de Moldova dans le cadre d'une affaire concernant la loi n° 280 du 4 octobre 2023 modifiant le code électoral (« les amendements »), prévoyant l'inéligibilité des personnes liées à des partis politiques déclarés inconstitutionnels, la Commission de Venise et le BIDDH sont parvenus aux conclusions suivantes.

1. *Les critères établis à l'article 16, paragraphe (2), alinéa f) de la loi peuvent-ils être considérés comme justifiés du point de vue du droit d'être élu ?*

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

48. La Commission de Venise et le BIDDH concluent que ces restrictions ne semblent pas être pleinement prévisibles ni respecter pleinement le principe de proportionnalité.

2. *L'interdiction de se présenter aux élections pour les personnes suspectées, inculpées ou accusées prévue à l'article 16, paragraphe (2), lettre f), point 1 de la loi n° 280 peut-elle*

³² Sur l'admissibilité du renversement de la charge de la preuve, voir Cour européenne des droits de l'homme. *Ždanoka c. Lettonie [GC]*, no. 58278/00, 16 mars 2006, § 124. Sur la charge de la preuve, voir aussi Commission de Venise, Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, [CDL-AD\(2014\)046](#), § 241, selon lesquelles « [l]a charge de la preuve pour les violations entraînant des sanctions devrait toujours incomber aux autorités. Il s'agit notamment de fournir des preuves adéquates pour étayer l'allégation d'une violation entraînant des sanctions ».

³³ Comme souligné par la Cour européenne des droits de l'homme, « la Convention n'exclut pas que le législateur définisse dans le détail la portée et les modalités d'application d'une mesure de restriction, les tribunaux ordinaires ayant seulement pour tâche de vérifier si une personne en particulier relève de la catégorie ou du groupe visés par la mesure législative en question. Cela vaut particulièrement pour les questions mettant en jeu l'article 3 du Protocole no 1. La tâche de la Cour consiste essentiellement à apprécier si, au regard de cette disposition, la mesure adoptée par le Parlement est proportionnée, et non à la juger fautive uniquement au motif que les juridictions internes n'avaient pas le pouvoir d'en « individualiser pleinement » l'application à la lumière de la situation et des circonstances particulières de l'individu » (voir CEDH, *Ždanoka c. Lettonie [GC]*, no. 58278/00, 16 mars 2006, § 125). La Cour a aussi noté que, dans le contexte de la privation du droit d'être élu, certaines mesures spéciales de droit public pourraient être introduites pour réglementer l'accès au processus politique et, dans le contexte de la procédure de privation du droit d'être élu, « il se peut que les doutes soient interprétés en défaveur de la personne souhaitant présenter sa candidature, que la charge de la preuve soit déplacée sur elle, et que les apparences passent pour revêtir de l'importance » (CEDH, *Ždanoka c. Lettonie [GC]*, no. 58278/00, 16 mars 2006, § 124).

être assimilée à une déclaration de culpabilité du candidat au sens de l'article 6, paragraphe 2 de la Convention européenne des droits de l'homme ?

49. L'inéligibilité prévue par les amendements a un caractère préventif et non répressif et ne peut donc être assimilée à une accusation pénale au sens de l'article 6 de la CEDH. Bien que le principe de la présomption d'innocence consacré par l'article 6 § 2 de la CEDH ne s'applique pas en principe aux procédures qui décident de l'inéligibilité, la présomption d'innocence est pertinente si la procédure décidant de l'inéligibilité sur la base de l'article 16(2)(f)(1) se déroule parallèlement à une procédure pénale. La mesure prévoyant l'inéligibilité n'est pas en soi incompatible avec la présomption d'innocence, sauf si, en substance, la décision d'inéligibilité en déduit la détermination de la culpabilité du candidat.

3. La loi n° 280 prévoit-elle des garanties procédurales suffisantes pour éviter l'arbitraire dans le cas des candidats interdits de se présenter aux élections ?

50. Les amendements analysés impliquent que, si la Commission électorale centrale considère que le comportement d'une personne répond à l'un des critères visés à l'article 16, paragraphe 2, point f), il existe une présomption implicite que cette personne a commis des actes illégitimes qui justifient son inéligibilité. Il pourrait être acceptable d'introduire un mécanisme d'inéligibilité par lequel les autorités ou les tribunaux compétents se contenteraient de vérifier si une personne donnée appartient à la catégorie ou au groupe remplissant les conditions de l'article 16, paragraphe 2, point f), à condition que ladite personne soit en premier lieu réellement en mesure de contester l'existence de ces conditions, et que le niveau de preuve pour renverser la présomption soit abaissé pour n'exiger de la personne que des preuves qui remettent en question la véracité des faits présumés.

51. La Commission de Venise et le BIDDH souhaitent également saluer l'introduction d'une audition par la Commission électorale centrale, ainsi que l'introduction de la possibilité de demander un contrôle judiciaire de la décision de privation du droit de se présenter aux élections, et de la possibilité de présenter des preuves aux organes électoraux pour contester la détermination de leurs activités. Cependant, ils soulignent également le risque d'arbitraire qui pourrait découler de l'utilisation de documents secrets.

52. La Commission de Venise et le BIDDH restent à la disposition de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova pour toute assistance supplémentaire dans cette affaire.