



HAL
open science

Interrogations quant à la santé de la démocratie moldave et aux conséquences de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 19 juin 2023

Natasa Danelciuc-Colodrovschi

► To cite this version:

Natasa Danelciuc-Colodrovschi. Interrogations quant à la santé de la démocratie moldave et aux conséquences de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 19 juin 2023. *Lettre de l'Est (Aix-en-Provence)*, 2023, 34. hal-04544681

HAL Id: hal-04544681

<https://amu.hal.science/hal-04544681v1>

Submitted on 12 Apr 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

INTERROGATIONS QUANT À LA SANTÉ DE LA DÉMOCRATIE MOLDAVE ET AUX CONSÉQUENCES DE L'ARRÊT DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE DU 19 JUIN 2023

Dans le n° 29-2022 de *Lettre de l'Est*¹, nous avons présenté une analyse du mémoire *amicus curiae* de la Commission de Venise en date du 20 décembre 2022², rédigé en réponse à la demande formulée par la Cour constitutionnelle moldave après avoir été saisie par le gouvernement en vue de déclarer inconstitutionnel le parti d'opposition « Șor »³. S'agissant d'une question politiquement épineuse, surtout dans le contexte où le parti devant être déclaré inconstitutionnel détient des sièges au Parlement et que l'initiative gouvernementale faisait partie d'une série de mesures prises à l'encontre dudit parti et de ses membres, les juges constitutionnels sont allés chercher de *facto* un appui légitimant de l'arrêt à intervenir auprès de l'institution européenne et non pas des réponses juridiques à la question posée.

Dans la saisine adressée à la Cour le 11 novembre 2022⁴, le gouvernement indiquait que la vérification de la constitutionnalité de ce parti se justifiait pour trois raisons principales : 1) la criminalité présumée du fondateur du parti « Șor », des parlementaires issus de ce parti et de certains de ses membres⁵ ; 2) les irrégularités répétées liées au financement du parti politique, sanctionnées par la Commission électorale centrale⁶ ; 3) l'épuisement des autres mécanismes juridiques pour corriger le comportement du parti⁷.

En effet, l'article 41 § 4 de la Constitution moldave établit les motifs d'inconstitutionnalité d'un parti politique : « Sont inconstitutionnels les partis et autres organisations sociopolitiques qui, par leurs objectifs ou leurs activités, militent contre le pluralisme politique, les principes de l'État de droit, de la souveraineté, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale de la République de Moldova ». Conformément aux dispositions de l'article 22 de la loi n° 294 du 21 décembre 2007

¹ N. Danelciuc-Colodrovschi, « La déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique. Quand la Cour constitutionnelle moldave cherche l'appui légitimant auprès de la Commission de Venise », *Lettre de l'Est*, n° 29-2022, p. 34-42, https://dice.univ-amu.fr/sites/dice.univ-amu.fr/files/article/lettre_de_lest_29.pdf.

² Commission de Venise, *Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de la République de Moldova sur la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique*, CDL-AD(2022)051, disponible en langue française :

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2022\)051-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2022)051-f).

³ La Cour constitutionnelle détient cette compétence conformément aux dispositions de l'article 135 § 1 lettre h) de la Constitution.

⁴ Le texte de la saisine est disponible en roumain à l'adresse :

https://constcourt.md/public/ccdoc/sesizari/184h_2022.11.11.pdf.

⁵ Dans la saisine transmise à la Cour constitutionnelle, le gouvernement affirme que le Parlement a reçu 22 demandes de levée de l'immunité parlementaire de différents députés du parti. M. Ilan Șor, le fondateur du parti, est actuellement un fugitif de la justice ayant déjà été condamné à une peine de prison par un tribunal de première instance pour des infractions liées à la tromperie, à l'abus de confiance et au blanchiment d'argent dans des proportions importantes. Mme Marina Tauber, qui est membre du

Parlement pour le parti « Șor », fait l'objet de poursuites pénales pour financement illégal présumé du parti par un groupe criminel organisé. En outre, plusieurs enquêtes ont été ouvertes à l'encontre de plusieurs personnes qui ont participé au financement illégal du parti. Enfin, le gouvernement mentionne que, le 26 octobre 2022, l'Office of Foreign Assets Control du Département du Trésor des États-Unis a désigné, par le décret n° 14024, M. Ilan Șor comme étant responsable ou complice de l'ingérence dans une élection d'un gouvernement étranger, ou s'y étant livré ou ayant tenté de s'y livrer, directement ou indirectement, pour le compte ou au profit direct ou indirect du gouvernement de la Fédération de Russie.

⁶ Le gouvernement indique que la Commission électorale centrale (CEC), depuis 2016, a appliqué diverses sanctions à l'encontre du parti « Șor » pour violation du cadre normatif relatif au financement des campagnes électorales, en ordonnant notamment la restitution des fonds reçus dans le cadre du financement non autorisé des campagnes, la suspension du financement public du parti et la radiation des candidats du parti. Les procédures d'appel engagées contre les décisions de la CEC ont été rejetées par les tribunaux dans des décisions définitives.

⁷ De l'avis du gouvernement, aucun des moyens disponibles n'a permis d'empêcher et de mettre fin à la coopération du parti « Șor » avec la Fédération de Russie, qui porte atteinte à la souveraineté et à l'indépendance de la République de Moldova.

relative aux partis politiques, un parti politique cesse son activité par, entre autres, une dissolution à la suite du prononcé d'une décision de justice définitive, à la demande du ministère de la Justice (§ 1 lettre c), et par la déclaration de son inconstitutionnalité par une décision de la Cour constitutionnelle (§ 1 lettre d). Le ministère de la Justice va introduire une action auprès du tribunal pour demander la dissolution du parti politique s'il existe au moins l'une des raisons suivantes : pendant un an, qui commence à courir à compter de la date à laquelle la décision de justice concernant la limitation de l'activité du parti est devenue définitive, il a commis des actes similaires à ceux pour lesquels l'activité du parti a été limitée ; l'activité du parti est exercée par des moyens illégaux ou en commettant des actes de violence (§2 lettres b) et d).

De même, l'article 3 de la loi n° 294 du 21 décembre 2007, interdit la création de tout parti politique dans le cas où : par les statuts, le programme et/ou les activités, le parti militerait contre la souveraineté, l'intégrité territoriale du pays, les valeurs démocratiques et l'ordre juridique de la République de Moldavie, et utiliserait, pour atteindre ses objectifs, des moyens illégaux ou violents, incompatibles avec les principes fondamentaux de la démocratie (§ 1); si les activités du parti conduisent 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, ainsi qu'à d'autres manifestations qui menacent le régime constitutionnel (§ 5) ; si la création et l'activité du parti conduisent à des discriminations fondées sur des critères de race, de nationalité, d'origine ethnique, de langue, de religion, de sexe, de richesse ou d'origine sociale (§ 6).

L'article 21 de la loi n° 294/2007 prévoit également la limitation de l'activité d'un

parti politique en tant que mesure de sanction. Celle-ci peut être prononcée si les actions du parti en cause portent gravement atteinte au pluralisme politique ou aux principes démocratiques fondamentaux (§ 1). Pendant la période de limitation de son activité, le parti sanctionné n'a pas le droit d'organiser des réunions, des rassemblements, des manifestations et autres actions publiques (§ 5). Il s'agit d'une sanction temporaire qui ne pourra pas dépasser un délai de six mois (§ 3).

À la lecture des dispositions constitutionnelles et législatives, peut être constatée l'existence d'une réglementation des cas dans lesquels les différents types de sanctions peuvent intervenir et de la nécessité, en conséquence, d'une interprétation juste des faits reprochés à un parti politique afin d'éviter les sanctions disproportionnées, mais aussi les futures condamnations de l'État par la Cour européenne des droits de l'homme, qui a développé une jurisprudence protectrice en la matière compte tenu du rôle essentiel que jouent les partis politiques pour garantir le pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie.

Pour la Cour de Strasbourg, les exceptions prévues à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) concernant les partis politiques doivent être interprétées de manière stricte. Pour déterminer s'il existe une nécessité de limitation au sens de l'article 11 § 2 de la Convention, les États contractants ne disposent que d'une marge d'appréciation limitée et celle-ci est encore plus étroite lorsqu'il s'agit d'un parti politique parlementaire d'opposition. Seules des raisons très impérieuses et des violations très graves pourraient justifier la suspension des activités d'un parti

politique⁸ ou sa dissolution⁹. La Haute juridiction européenne a effectivement admis que des partis politiques peuvent être interdits lorsqu'ils incitent à la violence et/ou proposent un modèle de société non démocratique¹⁰, propagent la ségrégation raciale¹¹ ou ont des liens avec des organisations terroristes¹². Néanmoins, une telle conclusion doit reposer obligatoirement sur des preuves plausibles démontrant l'existence d'un risque suffisant et raisonnablement imminent pour la démocratie¹³.

Compte tenu du fait que la Cour constitutionnelle moldave était invitée non pas de se prononcer sur la nécessité de suspendre temporairement ou de limiter l'activité du parti «Șor» – mesures qui peuvent déjà entraîner des atteintes graves à la liberté d'expression et au principe du pluralisme politique – mais de le déclarer inconstitutionnel, sanction par laquelle il est mis fin à son existence, c'est à l'État que revenait la lourde charge de justification d'une telle sanction. Notamment, le gouvernement, qui a été à l'origine de la saisine de la Haute juridiction, devait démontrer l'attitude combative, agressive et délibérée de ce parti envers l'ordre constitutionnel existant, attitude qui affectait le fonctionnement de cet ordre. Il était donc nécessaire de prouver que le parti avait franchi le seuil dangereux pour l'ordre constitutionnel. Ce fait présuppose une action planifiée qui, dans le sens d'un acte préparatoire qualifié, vise à affecter

ou à éliminer l'ordre constitutionnel démocratique ou à mettre en péril l'existence de l'État. Il est nécessaire que le parti poursuive activement ses objectifs et travaille ainsi continuellement à la réalisation d'un concept politique qui contredit l'ordre constitutionnel libre et démocratique, tel que l'a relevé la Cour constitutionnelle allemande, dotée elle aussi de cette compétence très politisée, dans ses arrêts visant le contrôle de constitutionnalité du Parti national allemand¹⁴ et du Parti national-démocrate allemand¹⁵.

Cet aspect est important pour éviter l'altération de la lutte politique des partis pour le pouvoir, en utilisant le mécanisme de contrôle de constitutionnalité d'un parti concurrent, et pour éviter l'utilisation de ce mécanisme pour persécuter des partis d'opposition gênants, sapant ainsi le principe de la liberté politique. La lecture de l'arrêt n° 10 du 19 juin 2023, par lequel la Cour constitutionnelle moldave a déclaré l'inconstitutionnalité du parti «Șor» – le premier rendu en la matière depuis le début de son activité, en 1995 – permet de relever un nombre important de faiblesses en termes de preuves démontrant la nécessité de prononcer une telle mesure et de sa motivation, qui est contraire en tous points à la jurisprudence européenne, rappelée par la Commission de Venise dans son mémoire *amicus curiae* du 20 décembre 2022 (I). Les effets de l'arrêt, détaillés dans son dispositif, soulève de

⁸ Cour EDH, *Partidul Popular Christian Democrat c. République de Moldova*, 14 février 2006, req. n° 28793/02, §§ 68, 71, 76 ; Cour EDH, *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, 30 juin 2009, req. n° 25803/04 et 25817/04, §§ 74, 77).

⁹ Cour EDH, *Adana Tayad c. Turquie*, 21 juillet 2020, req. n° 59835/10, § 35.

¹⁰ Cour EDH, *Yazar et autres c. Turquie*, 9 avril 2002, req. n° 22723/93, 22724/93 et 22725/93, § 49 ; Cour EDH, *Refah Partisi et autres c. Turquie* [MC], 13 février 2003, req. n° 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, §§ 98, 125, 132.

¹¹ Cour EDH, *Vona c. Hongrie*, 9 juillet 2013, req. n° 35943/10, § 69.

¹² Cour EDH, *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, op. cit., §§ 85-87.

¹³ Cour EDH, *Refah Partisi et autres c. Turquie* [MC], op. cit., § 104 ; Cour EDH, *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, op. cit., § 83 ; Cour EDH, *Parti communiste (Nepeceeristi) et Ungureanu c. Roumanie*, 3 février 2005, req. n° 46626/99, § 48.

¹⁴ Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne, arrêt concernant la vérification de la constitutionnalité du Parti national allemand du 17 août 1956, n° 1 BvB 2/51, § 145.

<https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv005085.html>.

¹⁵ Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne, arrêt concernant le contrôle de la constitutionnalité du Parti national-démocrate allemand du 17 janvier 2017, n° 2 BvB 1/13, §§ 570-571, 576-577, 589, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/01/bs20170117_2bvB000113.html.

nombreuses interrogations quant à leur compatibilité avec les principes essentiels de la démocratie et de l'État de droit (II). La déclaration d'inconstitutionnalité de la révision du Code électoral en application de l'arrêt du 19 juin 2023 met en relief les faiblesses de cet arrêt et les dangers qu'il comporte pour la sauvegarde du régime démocratique en Moldavie (III).

I – Une motivation en totale contradiction avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

Le premier élément retenu par la Cour constitutionnelle moldave, justifiant la nécessité de déclarer inconstitutionnel le parti « Șor » est celui de l'existence de nombreuses sanctions prononcées pour la violation de la législation électorale, plus précisément, en matière de discipline budgétaire. Actions qui sont, à son avis, contraires à l'objectif de l'État de droit d'organiser des élections libres et équitables. Or, la législation électorale contient des instruments de sanction, l'exclusion du processus électoral du candidat qui viole les règles de financement de la campagne constituant une mesure suffisante et moins intrusive.

En outre, dans les observations communiquées par les représentants du parti « Șor » à la Cour constitutionnelle, des membres dudit parti occupaient des postes électifs aux niveaux national et local au moment de l'examen de la saisine : 6 mandats de députés au Parlement, plus de 40 postes de maire, plus de 300 postes de conseillers locaux de premier et second niveaux. De même, au cours de l'examen de la saisine, un représentant du parti a été élu à la tête de l'Unité territoriale autonome de Gagaouzie. Les résultats de ces élections ont été confirmés de la manière établie par la législation. Aucune violation qui aurait pu influencer les résultats du vote

n'a été constatée. Par ailleurs, les mandats parlementaires avaient été validés par la Cour constitutionnelle elle-même dans la décision n° 20 du 23 juillet 2021. Par conséquent, il ne peut valablement être affirmé qu'il y a eu des violations de la législation électorale dans tous les scrutins auxquels le parti a participé au cours des dernières années.

De plus, le constat d'une violation des règles financières par un parti, y compris par le biais de décisions de justice définitives, ne justifie pas, en soi, la déclaration d'inconstitutionnalité du parti. La position retenue par la Cour constitutionnelle moldave est contraire à celle de la Commission de Venise, qui indique dans les *Lignes directrices communes sur les partis politiques* que le recours à des sanctions qui tiennent les partis politiques responsables de leurs actes ne doit pas être confondu avec l'interdiction et la dissolution, qui reposent sur le fait qu'un parti politique a recouru à la violence ou menacé la paix civile ou les principes démocratiques fondamentaux¹⁶.

Le deuxième argument retenu par les juges constitutionnels repose sur des informations communiquées par le gouvernement visant l'existence d'affaires pénales dans lesquelles sont impliqués les principaux dirigeants du parti, d'interdictions économiques et financières prononcées à leur encontre par les organes exécutifs de la République de Moldova ou de certains pays étrangers. Toutefois si ces affaires ont connu une large couverture médiatique, certaines ne sont qu'au stade des poursuites pénales. Pour d'autres, des décisions de justice ont été rendues, mais elles ne sont pas définitives.

La position de la Cour constitutionnelle à ce titre soulève plusieurs problèmes juridiques majeurs. D'une part, s'agissant de dossiers pénaux non finalisés par une

¹⁶ Commission de Venise, *Lignes directrices communes sur les partis politiques*, 2^e édition, AD(2020)032, § 272.

condamnation définitive, se pose la question du respect du principe de la présomption d'innocence des personnes concernées. Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la présomption d'innocence est violée si une déclaration officielle concernant un accusé reflète l'idée qu'il est coupable, bien que sa culpabilité n'ait pas été légalement établie¹⁷. Dans ce contexte, le choix du langage utilisé par les agents publics (juges, procureurs, policiers, députés, etc.), dans les déclarations qu'ils font avant qu'une personne ne soit jugée et reconnue coupable d'une infraction, est d'une importance cruciale. De ce fait, ils doivent prendre les précautions nécessaires pour éviter toute confusion quant au sens de leurs déclarations en ce qui concerne la culpabilité de la personne, la présomption d'innocence ne cessant d'ailleurs pas de s'appliquer, même en appel, du seul fait que l'accusé a été condamné en première instance¹⁸. Dans le cas d'espèce, il ne s'est pas agi d'une simple déclaration dans les médias, mais de la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique sur la base d'allégations non validées par un tribunal, dont la décision serait de plus définitive. Or, le fait que des poursuites pénales aient été engagées contre le parti « Șor » et certains membres de sa direction ne permet pas en soi de conclure à leur culpabilité. Force est de constater l'existence d'une violation manifeste du principe de la présomption d'innocence par la Cour constitutionnelle, en totale méconnaissance de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

D'autre part, comme l'a souligné la Commission de Venise dans le mémoire

amicus curiae du 20 décembre 2022, rédigé à la demande de la Haute juridiction moldave, les activités illégales imputées au parti politique doivent avoir été prouvées par un tribunal indépendant et ne pas être établies uniquement sur la base des déclarations faites par les autorités de l'État ou de la communication d'informations obtenues auprès du Service de renseignements et de sécurité, auxquelles les représentants du parti ne pouvaient d'ailleurs pas avoir accès, ce qui pose aussi un problème au niveau du respect du principe de l'égalité des armes¹⁹. Par conséquent, ces éléments ne pouvaient pas être pris en compte pour décider de la constitutionnalité ou non de ce parti politique.

Dans le même contexte, le fait que le parti en question et certains de ses dirigeants soient soumis à des interdictions économiques et financières instituées par les organes exécutifs de la République de Moldova ou de certains pays étrangers ne permettait pas en soi de conclure de leur culpabilité. Si des décisions de justice définitives ne sont pas rendues en République de Moldova ou dans d'autres États avec lesquels la République de Moldova a conclu des accords sur la reconnaissance des peines, après l'achèvement de toutes les procédures internes concernant la reconnaissance des condamnations étrangères, leur culpabilité pour avoir commis les faits allégués ne peut pas être retenue.

Dans sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme a critiqué la dissolution d'une association par le tribunal qui fondait sa décision sur une condamnation non définitive²⁰. Elle a en outre estimé que, pour prendre une telle

¹⁷ Cour EDH, *Petyo Petkov c. Bulgarie*, 7 janvier 2010, req. n° 32130/03, §§ 96-97.

¹⁸ Cour EDH, *Kangars c. Lettonie*, 14 mars 2019, req. n° 35726/10, § 53.

¹⁹ Dans sa jurisprudence, la Cour européenne a jugé que les individus doivent être informés des éléments factuels pertinents qui ont conduit l'autorité nationale compétente à considérer qu'ils représentent une

menace pour la sécurité nationale : Cour EDH, *Muhammad et Muhammad c. Roumanie* [GC], 15 octobre 2020, req. n° 80982/12, § 129 ; Cour EDH, *Hassine c. Roumanie*, 9 mars 2021, req. n° 36328/13, § 51).

²⁰ Cour EDH, *Adana Tayad c. Turquie*, 21 octobre 2020, req. n° 59835/10, §§ 33-34.

décision, les tribunaux civils devraient procéder à une appréciation indépendante, qui ne se fonde pas automatiquement sur les conclusions formulées par les tribunaux pénaux à l'encontre des différents membres de l'association. Par conséquent, au moment de décider de dissoudre une association, le tribunal ne peut pas automatiquement s'appuyer sur les conclusions des tribunaux pénaux. *A fortiori*, des éléments de dossiers criminels qui n'ont même pas été examinés par un tribunal ne peuvent pas constituer une preuve de dissolution d'un parti politique. Une position jurisprudentielle qui est totalement différente de celle retenue par la Cour constitutionnelle moldave dans l'arrêt du 19 juin 2023.

En ce qui concerne les actions et déclarations présumées suggérant le recours à la violence afin de renverser l'ordre constitutionnel, selon un principe bien établi dans la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, il ne peut y avoir de démocratie sans pluralisme. L'une des principales caractéristiques de la démocratie réside dans la possibilité qu'elle offre de débattre par le dialogue et sans recours à la violence des questions soulevées par différents courants d'opinion politique, même lorsqu'ils dérangent ou inquiètent. En effet, la démocratie repose sur la liberté d'expression. C'est pourquoi la liberté d'expression s'applique non seulement aux « informations » ou aux « idées » accueillies favorablement ou considérées comme inoffensives, mais aussi à celles qui offensent, choquent ou dérangent.

Le fait que leurs activités s'inscrivent dans un exercice collectif de la liberté d'expression permet aux partis politiques de revendiquer la protection sur le fondement des articles 10 et 11 de la

Convention. À cet égard, une formation politique qui respecte les principes fondamentaux de la démocratie ne doit pas être considérée comme dangereuse du simple fait qu'elle a critiqué l'ordre constitutionnel et juridique du pays, dont elle souhaite débattre publiquement²¹.

En ce qui concerne la politique gouvernementale, l'existence de positions contradictoires entre ses orientations et celles défendues par l'opposition et la possibilité d'en débattre et de s'y opposer relèvent de l'essence même d'un régime considéré comme démocratique. L'introduction dans le débat politique des sujets de discussion pour réfléchir à des solutions aux problèmes existants relève du devoir des partis d'opposition et des engagements pris auprès des électeurs, y compris d'ailleurs au niveau de l'information du public et du respect du principe de transparence de l'action publique. Principes qui ont été soulignés fermement par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Tanase c. République de Moldova* : « dans un État démocratique où la loi, les droits et libertés fondamentaux sont respectés, il est évident que le rôle des députés et, en particulier, des membres des partis d'opposition est de représenter les électeurs en tenant le Gouvernement responsable et en appréciant ses politiques. La réalisation de certains objectifs, parfois diamétralement opposés, est non seulement acceptable, mais également nécessaire pour promouvoir le pluralisme et offrir aux électeurs des options qui reflètent leurs opinions politiques »²².

Compte tenu de l'importance du rôle qu'ils jouent pour assurer un débat démocratique, la Cour de Strasbourg a rappelé, dans l'arrêt *Partidul Popular Crestin-Democrat c. République de*

²¹ Cour EDH, *Refah Partisi et autres c. Turquie* [MC], *op. cit.*, § 89 ; Cour EDH, *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, *op. cit.*, § 76 ; Cour EDH, *Parti communiste (Nepecești) et Ungureanu c. Roumanie*,

op. cit., § 55 ; Cour EDH, *NIT S.R.L. c. République de Moldova* [MC], 5 avril 2022, req. n° 28470/12, § 185.

²² Cour EDH, *Tănase c. République de Moldova* [MC], 27 avril 2010, req. n° 7/08, § 166.

Moldova, que toute ingérence dans la liberté d'expression des députés de l'opposition requiert le contrôle le plus minutieux de la part des juges, pour s'assurer de leur loyauté envers l'État, qui est un but légitime, et non pas de celle envers le gouvernement, qui ne le constitue pas.

L'analyse des preuves présentées par le gouvernement dans l'affaire visant l'appréciation de la constitutionnalité du parti « Șor », permet de constater que, lors des manifestations organisées à l'initiative des membres de ce parti ont été, certes, demandées la démission du pouvoir exécutif et la dissolution du Parlement en raison de l'incapacité à trouver des solutions à la crise économique et énergétique auquel le pays est confronté depuis le début de la guerre en Ukraine. Les résolutions politiques adoptées lors de ces réunions n'ont été suivies d'aucune action violente concrète contre les institutions de l'État. Il s'est agi d'un simple exercice de la liberté d'expression et du droit de manifester auquel le pouvoir en place a d'ailleurs répondu par l'instauration d'un nouveau régime d'exception pour cause de crise économique et énergétique – avec toutes les conséquences qu'un tel régime entraîne sur le fonctionnement des institutions et les limitations des différents droits et libertés – alors même que le gouvernement dispose d'une forte majorité parlementaire et peut donc mettre en place les politiques qu'il souhaite sans difficulté. Mais la solution qui a été privilégiée a été celle d'ignorer le débat parlementaire, excluant de la sorte toute possibilité d'intervention pour les partis d'opposition, pendant presque trois ans²³.

Malheureusement, dans son appréciation des faits, la Cour

constitutionnelle moldave a fait abstraction de l'ensemble des éléments contextuels, ce qui lui sera reproché si l'affaire du parti « Șor » vient à être jugée par la Cour européenne des droits de l'homme. Or, les faits de cette affaire sont très similaires à ceux de l'arrêt *Parti communiste (Nepeceeristi) et Ungureanu c. Roumanie*²⁴ et, sauf revirement de jurisprudence, appelleront sûrement la même solution, donc une condamnation de l'État.

La contradiction apparaît aussi au niveau du choix de la sanction. Dans son mémoire *amicus curiae* rédigé à la demande de la Cour constitutionnelle dans la présente affaire, la Commission de Venise a souligné l'importance de respecter des principes clés lors de l'interdiction ou de la dissolution de partis politiques, notamment le caractère exceptionnel d'une telle sanction, qui ne devrait être utilisée qu'en dernier recours et seulement après avoir utilisé des outils juridiques les moins intrusifs disponibles (suspension partielle ou totale de l'activité du parti, perte de financement public, interdiction pendant une période de temps de présenter des candidats aux élections, exclusion des élections, etc.). Une ligne établie de manière claire dans la jurisprudence européenne, dont le non-respect est à chaque fois sanctionnée par la Cour de Strasbourg²⁵.

Dans le cas du parti « Șor », bien que le gouvernement ait affirmé devant la Commission de Venise avoir épuisé tous les autres moyens pour remédier aux irrégularités et violations répétées du parti politique faisant l'objet de la procédure, il n'a pas pris d'autres mesures moins intrusives pour atteindre l'objectif légitime proposé. Ainsi, par exemple, l'exécutif n'a pas eu recours à l'institution d'une limitation

²³ L'état d'urgence a été établi le 17 mars 2020 dans le cadre de la lutte contre le Covid-19. Il a été prorogé par la suite en raison de la crise économique et énergétique due à la guerre en Ukraine. La dernière prorogation a été autorisée le 1^{er} décembre

2023 pour 30 jours. Le régime d'état d'urgence a donc pris fin au 31 décembre 2023.

²⁴ Cour EDH, *Parti communiste (Nepeceeristi) et Ungureanu c. Roumanie*, op. cit.

²⁵ Voir, par exemple : Cour EDH, *Adana Tayad c. Turquie*, op. cit.

de l'activité du parti politique, prévue par l'article 21 de la loi relative aux partis politiques. S'il s'avère que les actions d'un parti portent gravement atteinte au pluralisme politique ou aux principes démocratiques fondamentaux, le ministère de la Justice, d'office ou sur saisine, peut demander à l'instance dirigeante du parti concerné de prendre des mesures pour dissoudre le parti dans un délai raisonnable. Si l'organe directeur n'a pas rempli les exigences du ministère de la Justice, l'activité du parti peut être limitée pour une période pouvant aller jusqu'à 6 mois par décision définitive du tribunal, à la demande du ministère de la Justice. Si, pendant la période de limitation de l'activité du parti politique, les actes pour lesquels son activité a été limitée se répètent ou si, pendant la première année à compter de la date de la dernière limitation de l'activité, il commet des violations similaires, le ministère de la Justice demandera au tribunal de dissoudre le parti concerné (article 21 §§ 1, 3 et 7).

Or, dans le cas présent, l'exécutif n'a jamais demandé à l'instance dirigeante du parti « Șor » de prendre des mesures pour mettre fin aux actions illégales alléguées, bien que le gouvernement invoque des violations financières commises par le parti depuis 2016. En conséquence, le ministère de la Justice n'a même pas demandé au tribunal de limiter l'activité du parti pour une durée pouvant aller jusqu'à 6 mois. Le gouvernement n'a donc pas démontré qu'il avait appliqué d'autres mesures moins intrusives limitant la liberté d'expression et d'association. Élément qui a été ignoré à son tour par la Cour constitutionnelle moldave dans l'appréciation des faits en vue de rendre sa décision dans la présente affaire, les effets prévus dans le dispositif étant juridiquement tout aussi critiquables.

II – L'établissement d'effets de l'arrêt contraires aux principes essentiels

garantissant le fonctionnement démocratique des institutions

La Cour constitutionnelle a jugé que la déclaration d'inconstitutionnalité du parti « Șor » implique des effets y compris pour les membres et représentants du parti qui exercent des mandats représentatifs. Ainsi, les représentants et membres du parti qui exercent des mandats de députés au Parlement, dans le cadre de la XI^e législature (jusqu'en 2025), pourront-ils continuer d'exercer lesdits mandats, mais en tant que députés indépendants, sans droit de s'affilier à d'autres factions parlementaires. En outre, les mandats vacants ne peuvent pas être pourvus, puisque la compatibilité des candidats à la députation ne peut plus être mise en cause si le parti a été déclaré inconstitutionnel²⁶.

En ce qui concerne l'interdiction faite aux députés indépendants d'appartenir à une faction parlementaire, par son établissement, la Cour constitutionnelle a méconnu sa propre jurisprudence. Dans l'arrêt n° 8 du 19 juin 2022, elle a notamment précisé que « les députés sont libres dans l'exercice de leur mandat et n'ont aucune obligation légale de soutenir les décisions de leur parti ou de leur groupe au Parlement. Ils exercent leur mandat directement, librement et efficacement, selon leur conviction profonde, dans l'intérêt du peuple tout entier ». Dans la décision n° 6 du 2 avril 2014, les juges constitutionnels ont également affirmé qu'au regard des principes constitutionnels qui rejettent toute forme de mandat impératif, il n'est pas interdit au député de changer d'option politique.

Dans le même sens, dans l'arrêt n° 20 du 4 juin 2014, la Cour constitutionnelle a souligné que le mandat du député exprime la relation du parlementaire avec le peuple tout entier, au service duquel il est, l'expression « être au service du peuple » de l'article 68 § 1 de la Constitution supposant

²⁶ CC, arrêt n° 10 du 19 juin 2023, §§ 186-188.

que, depuis l'élection jusqu'à la fin du mandat, chaque député devient le représentant du peuple dans son ensemble et a pour mission de servir l'intérêt commun, celui du peuple. Ainsi, qu'il soit élu sur les listes d'un parti, d'un bloc électoral ou comme député indépendant, s'il a quitté la faction parlementaire ou a été exclu de la faction, dans l'exercice de son mandat, le député, en tant que représentant du peuple tout entier, n'obéit qu'à la Constitution et aux lois et doit adopter des attitudes qui, selon sa conscience, servent l'intérêt général.

Par essence, la possibilité pour le député d'exercer le mandat offert par le peuple est libre, l'irrévocabilité du mandat étant un moyen de protéger sa liberté et son indépendance. Cette liberté ne peut être restreinte même en ce qui concerne le droit du député d'adhérer à une faction parlementaire, y compris sur décision de la Cour constitutionnelle. D'autant que les règles relatives à la constitution des factions ou groupes parlementaires et à leur adhésion sont établies dans le règlement du Parlement, acte interne qui ne prévoit pas le cas d'interdiction d'adhésion à la suite d'une interdiction prononcée en ce sens par la Cour constitutionnelle. Par la solution établie dans l'arrêt, les juges constitutionnels ont donc commis une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. Or, la modification du règlement du Parlement ne peut intervenir qu'à l'initiative de ce dernier.

Concernant l'annulation des listes de candidats suppléants, décidée de manière souveraine par les juges constitutionnels majoritaires, ces derniers ont fait fi des résultats issus des élections législatives organisées en 2021, dans le cadre desquelles le peuple moldave a exercé son pouvoir souverain d'élire ses représentants au Parlement. En effet, la composition du Parlement représente l'expression de la

manifestation de la volonté du peuple souverain, qui constitue la base du pouvoir de l'État et qui, conformément aux dispositions de l'article 38 § 1 de la Constitution, s'exprime à travers des élections libres, universelles, égales, directes, secrètes et régulières. La Cour constitutionnelle ne peut pas intervenir pour apporter un quelconque changement dans la composition de l'organe représentatif suprême du peuple créé à la suite d'élections libres et équitables. L'article 135 § 1 lettre e) de la Constitution accorde à la Cour le pouvoir d'annuler les élections uniquement dans les cas où des violations ont été commises au cours du processus électoral et/ou lors du décompte des voix, qui ont influencé les résultats du vote et l'attribution des mandats.

Dans deux arrêts rendus en 2020 et en 2021²⁷, la Cour constitutionnelle a précisé que : 1) l'annulation des élections ne peut intervenir que si le vote et la détermination des résultats ont eu lieu par fraude ; 2) toute fraude dans le processus électoral n'équivaut pas à une fraude électorale, mais seulement la fraude susceptible d'influencer les résultats des élections ; 3) la demande d'annulation des élections doit être motivée et accompagnée des preuves sur lesquelles elle peut fonder son appréciation.

Dans le cas des élections législatives anticipées du 11 juillet 2021, à l'issue desquelles ont été élus les 6 députés membres du parti « Șor », aucune décision d'invalidation des résultats n'a été prononcée par la Cour. Au contraire, dans sa décision n° 20 du 23 juillet 2021, les résultats de ces élections ont été validés, tout comme les mandats des députés élus et la liste des suppléants du fait de « l'absence d'une quelconque violation de la Constitution et du Code électoral ».

²⁷ CC, arrêt n° 30 du 10 décembre 2020 ; arrêt n° 20 du 23 juillet 2021.

En vertu de l'article 62 de la Constitution, lorsqu'un siège de député devient vacant, un candidat suppléant est déclaré élu par la Cour constitutionnelle, sur demande adressée par la Commission électorale centrale, le suppléant devant faire partie de la liste électorale présentée par le parti politique ou le bloc électoral auquel appartenait le député. Le refus de la Cour de valider le mandat du candidat suppléant ne peut intervenir que dans les cas de constat d'inéligibilité, telle qu'elle l'a affirmé elle-même dans l'arrêt n° 2 du 20 janvier 2015. Or, aucun des suppléants membres du parti « Șor » n'était dans une telle situation.

Selon le cadre normatif en vigueur, la participation aux élections sur les listes du parti politique déclaré inconstitutionnel ultérieurement ne constitue pas un cas d'inéligibilité. Par conséquent, il n'existe aucun fondement juridique permettant, d'une part, l'annulation des listes de candidats suppléants et, d'autre part, le refus de valider le mandat dans une telle situation.

En outre, dans sa jurisprudence, la Cour a affirmé, à plusieurs reprises²⁸, que la privation collective d'un groupe de députés du mandat de député est inadmissible, une décision individuelle devant être prise pour chaque député séparément. Or, chaque député dispose d'un mandat individuel, dont il porte la responsabilité individuelle. Ce raisonnement doit être appliqué *mutatis mutandis* aux candidats suppléants, la Cour ayant l'obligation d'examiner chaque cas individuel de validation du mandat d'un candidat suppléant.

Cette sanction collective décidée par la Cour constitutionnelle de manière souveraine est contraire à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme à plusieurs titres. Premièrement, la

Haute juridiction européenne interdit la prononciation de sanctions non prévues par la loi (entendue au sens général). Il s'agit d'un élément essentiel de la prééminence du droit. Compte tenu de l'impact substantiel qu'a cette sanction sur les personnes concernées, une requête déposée à la Cour de Strasbourg sur le fondement de l'article 7 de la CEDH pourrait être jugée recevable, même s'il s'agit d'une mesure non pénale. Deuxièmement, dans la jurisprudence européenne, sont interdites les sanctions collectives, élément connu des juges constitutionnels moldaves du fait qu'ils l'ont spécifié dans la jurisprudence relative à la privation collective d'un mandat de député, mais qu'ils n'ont pas transposé au cas des suppléants en l'espèce. Position qui pourrait, aux côtés de tous les autres motifs sus évoqués, conduire à une condamnation de l'État moldave par la Cour européenne des droits de l'homme.

Mis à part ce risque de condamnation ultérieure, l'arrêt du 19 juin 2023 constitue un véritable danger pour l'évolution démocratique du régime politique moldave, que la Cour a sous-estimé, mais dont elle s'est rapidement rendue compte avec les modifications apportées par le législateur au Code électoral par la suite.

III – La tentative de la Cour de trouver des pensements à l'hémorragie déclenchée

Dans la continuité de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 19 juin 2023 et dans le contexte de la préparation des élections locales, le parti au pouvoir – sûrement pour créer des conditions plus favorables à ses candidats – a modifié l'article 16 § 2 lettre e) du Code électoral pour interdire de se présenter aux élections aux personnes qui, à la date du prononcé de l'arrêt constatant l'inconstitutionnalité d'un parti

²⁸ CC, arrêt n° 8 du 19 juin 2012, § 66 ; arrêt n° 10 du 12 juillet 2012, § 65 ; arrêt n° 20 du 4 juin 2014, § 116.

politique, détenaient la qualité de membre de l'organe exécutif de ce parti ou occupaient des postes électifs au nom dudit parti, pour une durée de 5 ans à compter de la date de l'entrée en vigueur de l'arrêt de la Cour.

Cette modification du Code électoral, justifiée par la présidente de la Commission juridique, des nominations et des immunités, Olesia Ștămați, membre du parti au pouvoir, comme étant « une nécessité d'assurer les effets de l'arrêt de la Cour constitutionnelle », a suscité de vives critiques de la part de l'opposition, mais aussi de certains représentants de la doctrine ou d'anciens juges constitutionnels, dénonçant les risques majeurs pour la démocratie, et la qualifiant de « pure folie »²⁹.

L'ancien ministre de la Justice, Fadei Nagacevschi, faisait la déclaration suivante : « Pour quelles raisons élargissons-nous de cette manière les effets d'un arrêt de la Cour constitutionnelle, afin d'interdire aux citoyens de participer aux processus électoraux ? Comment ont-ils participé à ce processus qui a conduit à l'inconstitutionnalité du parti, qui apprécie cette participation ? Ils tentent de résoudre le chaos qu'ils ont créé avec une loi, à mon avis très étrange, qui aura des conséquences imprévisibles sur la stabilité et la démocratie en République de Moldova »³⁰.

L'ancien président de la Cour constitutionnelle, Alexandru Tănase, a souligné, lui aussi, l'inconstitutionnalité d'une telle mesure. Or, le Parlement a décidé à la place des tribunaux qui était « corrompu politiquement » et qui avait ou non, en conséquence, le droit de participer aux élections locales, en rajoutant : « La

situation politique les a amenés à adopter ces décisions. Toutefois, par des méthodes arbitraires et abusives, une démocratie ne peut pas être construite. Dans quelques années, après les élections législatives, si la majorité ou la conjoncture change et qu'une autre majorité arrive au pouvoir, elle pourra décider à son tour que tous ceux qui ont travaillé à la Fondation Soros, ou qui étaient membres du parti PAS, actuellement au pouvoir, sont devenus les ennemis du peuple et devront être exclus du processus politique. Ils auront un précédent très approprié, cela leur ira comme un gant. Il faut comprendre les choses un peu plus largement que l'intérêt momentané d'empêcher telle ou telle personne de participer à telle ou telle compétition électorale »³¹.

Bien évidemment, les députés ayant été membres du parti « Șor » et restés sans étiquette politique et sans le droit d'intégrer une autre faction parlementaire conformément à l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 19 juin 2023, l'ont saisie pour contester les nouvelles dispositions du Code électoral, en invoquant la violation de plusieurs articles de la Constitution : article 1 § 3 (État de droit), article 2 (souveraineté et pouvoir de l'État), article 5 (démocratie et pluralisme politique), article 16 (égalité), article 21 (présomption d'innocence), article 22 (non-rétroactivité de la loi), article 32 (liberté d'expression), article 38 (droit de vote et droit d'être élu), article 39 (droit à l'administration), article 41 (liberté des partis et autres organisations socio-politiques) et article 54 (restriction de l'exercice de certains droits ou libertés).

Dans l'arrêt n° 17, rendu 3 octobre 2023, la Cour constitutionnelle précise, en ce qui concerne l'existence d'un objectif légitime

²⁹ Expression utilisée par l'ancien membre de la Commission de Venise, Nicolae Eșanu dans l'émission Moldavie LIVE d'Exclusiv TV : <https://ziua.md/video-experti-despre-intentia-de-a-i-impiedica-pe-membrii-partidelor-declarate-neconstitutionale-sa-candideze-la-alegeri-este-o-nebunie-curata/>.

³⁰ *Id.*

³¹ Propos disponibles en roumain : <https://ziua.md/video-tanase-despre-legea-care-limiteaza-drepturile-electorale-se-va-schimba-puterea-iar-cei-ce-au-lucrat-pentru-soros-sau-pas-ar-putea-fi-declarati-dusmani-ai-poporului/>.

et le lien rationnel entre celui-ci et la disposition législative contestée, que bien que rien dans son arrêt du 19 juin 2023 ne suggérait que le Parlement ait l'obligation d'imposer des mesures restrictives concernant les droits électoraux des membres du parti déclaré inconstitutionnel, elle admet que les dispositions contestées peuvent atteindre plusieurs objectifs légitimes mentionnés à l'article 54 § 2 de la Constitution (par exemple, la protection de la sécurité nationale, de l'intégrité territoriale, de l'ordre public, des droits, libertés et dignité d'autrui) et qu'il existe un lien rationnel entre ces objectifs et la disposition contestée.

En ce qui concerne l'existence d'un juste équilibre entre des principes concurrents, la Cour moldave note que, dans l'avis consultatif du 8 avril 2022 adressé à la Cour administrative suprême de Lituanie³², la Cour européenne des droits de l'homme a souligné que, lors de l'appréciation de la proportionnalité d'une mesure générale restreignant l'exercice du droit de se présenter à une élection, les questions suivantes doivent être analysées : si la durée de la restriction est limitée dans le temps ou s'il existe une possibilité de demander sa révision ; si la restriction est appliquée sur la base de critères objectifs ; si la procédure d'application de la restriction est accompagnée de garanties suffisantes susceptibles d'assurer une protection contre l'arbitraire. C'est sur la base de ces éléments que l'appréciation de la constitutionnalité des dispositions litigieuses du Code électoral est faite par la suite.

Pour la question de la durée de la restriction, la Cour constitutionnelle juge que les dispositions législatives contestées sont claires car elles prévoient un délai de cinq ans à compter de la date d'entrée en vigueur de l'arrêt par lequel est constaté l'inconstitutionnalité du parti politique dont

les membres sont concernés par l'interdiction.

Concernant l'existence de critères objectifs justifiant la sanction, les auteurs de la saisine ont relevé l'absence de justification de l'aggravation de la sanction, l'interdiction ayant été passée de trois à cinq ans au cours des débats parlementaires. La Cour constitutionnelle note d'abord que la compétence du Parlement pour fixer la durée d'une interdiction n'est pas illimitée. Compte tenu du fait que cette mesure implique des limitations substantielles du droit constitutionnel d'éligibilité, le Parlement doit fournir des raisons impérieuses lorsqu'il établit la durée d'une interdiction, ainsi que lorsqu'il décide d'augmenter sa durée. Or, il doit justifier dans quelle mesure la durée de l'interdiction établie est adaptée à la poursuite de ses objectifs légitimes.

Dans la présente affaire, la Cour relève que, dans la version initiale du projet de loi du 10 juillet 2023, qui introduisait les dispositions contestées, les auteurs du projet avaient déterminé que l'interdiction s'appliquerait pour une période de trois ans à compter de la date de l'arrêt de la Cour constitutionnelle. Cette durée de l'interdiction a été votée en première lecture le 14 juillet 2023. Toutefois, le 31 juillet 2023, deux députés ont déposé des amendements proposant de porter la durée de l'interdiction de trois à cinq ans. Les amendements n'étaient accompagnés d'aucune justification. Le même jour, la Commission juridique, des nominations et des immunités a accepté l'amendement proposé et le projet de loi, qui prévoyait déjà une augmentation de la durée de l'interdiction, a été voté en deuxième lecture. Ainsi, la Cour considère-t-elle que le législateur a augmenté la durée de l'interdiction contestée en l'absence de justification objective.

³² Cour EDH, Avis consultatif [GC], 8 avril 2022, demande n° P16-2020-002.

Dans le cadre de l'appréciation du caractère objectif des critères sur la base desquels la restriction a été appliquée, la Cour constitutionnelle procède d'abord à une analyse assez explicite de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en ce qui concerne notamment l'interprétation de l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEHD. À l'issue de cette analyse, elle conclut que la Cour de Strasbourg n'exclut pas les situations dans lesquelles la portée et les conditions d'une mesure restrictive sont fixées en détail par le législateur, laissant aux tribunaux de droit commun le soin de vérifier si une certaine personne appartient à la catégorie ou au groupe réglementé par la loi en question³³.

Dans ce contexte, la Cour constitutionnelle estime qu'une distinction claire doit être faite entre le parti politique déclaré inconstitutionnel et les droits des membres de ce parti. L'interdiction du parti ne doit pas affecter directement les droits fondamentaux de tous ces citoyens. Ainsi, les restrictions doivent-elle être fondées sur des critères objectifs qui tiennent compte du rôle joué par le candidat dans les actions pour lesquelles le parti politique auquel il appartenait a été déclaré inconstitutionnel.

Dans le cas d'espèce, l'interdiction de présenter la candidature aux élections s'appliquait en fonction de l'exercice d'une fonction par les candidats au sein du parti déclaré inconstitutionnel, c'est-à-dire par un membre de l'organe exécutif du parti ou par une personne qui occupait un poste électif au nom du parti au moment où celui-ci a été déclaré inconstitutionnel. De l'avis de la Cour, ce critère établi par le législateur peut être considéré comme objectif.

En effet, les juges constitutionnels moldaves admettent que si un parti est déclaré inconstitutionnel, il peut exister des

présomptions quant à la responsabilité des personnes qui ont occupé des postes au sein du parti en question, en particulier celles qui ont occupé des postes de direction. Toutefois, la question soulevée dans cette saisine était de savoir si de telles présomptions générales étaient suffisantes pour interdire aux personnes qui en relèvent de se présenter aux élections, compte tenu de leur carrière politique. La Cour note que le législateur a limité la portée de cette présomption aux seuls candidats qui occupaient un poste au moment où le parti a été déclaré inconstitutionnel. Ce fait présuppose la volonté du législateur d'associer automatiquement les personnes aux faits pour lesquels le parti a été déclaré inconstitutionnel. Or, ces présomptions sont générales et fondées uniquement sur la position occupée au sein du parti. Elles ne tiennent pas compte de la contribution individuelle du candidat aux faits pour lesquels le parti a été déclaré inconstitutionnel. Les dispositions législatives contestées ne permettent donc pas de prendre des décisions individualisées, permettant à ce que tout un groupe soit collectivement responsable des violations qui ont conduit à la déclaration d'inconstitutionnalité du parti.

Cette fois-ci, et en totale contradiction avec ses affirmations dans l'arrêt du 19 juin 2023, la Cour constitutionnelle relève que, dans la jurisprudence européenne, est interdite l'application automatique des interdictions formulées en termes absolus et généraux, qui ne prévoient pas d'exceptions. Est notamment cité l'arrêt *Kara-Murza c. Fédération de Russie* du 4 octobre 2022, dans lequel la Cour de Strasbourg a souligné la nécessité d'« individualiser » la restriction de l'exercice des droits électoraux et de prendre en compte le comportement réel des individus.

³³ Cour EDH, *Ždanoka c. Lettonie*, 16 mars 2006, req. n° 58278/00 ; Cour EDH, *Etxebarria et autres c. Espagne*, 30 juin 2009, req. n° 36623/05.

En application de cette jurisprudence, qui aurait dû guider son raisonnement au moment où elle a été établie, les sanctions supplémentaires à l'égard des élus et des candidats suppléants à la fonction de député au Parlement dans l'arrêt du 19 juin 2023, la Cour constitutionnelle relève cette fois-ci que la durée de l'interdiction est fixée dans le cas des deux catégories de personnes concernées et ne tient pas compte du degré de contribution de chacun aux faits pour lesquels le parti a été déclaré inconstitutionnel. Ainsi, les personnes ayant contribué de manière insignifiante aux faits pour lesquels le parti a été déclaré inconstitutionnel seraient soumises à une interdiction de la même durée que dans le cas des personnes ayant contribué activement ou ayant joué un rôle déterminant dans les faits imputés au parti. Cette approche pourrait conduire à ce que l'interdiction soit appliquée de manière disproportionnée au comportement du candidat. Par conséquent, la Cour estime, à juste titre, mais en contredisant ce qu'elle a affirmé trois mois plus tôt, que l'interdiction contestée n'est pas fondée sur des critères objectifs, qu'elle est générale et qu'elle n'est pas sensible à des circonstances particulières.

Pour la question relative à l'existence de garanties suffisantes pour assurer une protection contre l'application arbitraire de la restriction, la Cour constitutionnelle fait de nouveau appel à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de

l'homme pour conclure que ni la procédure d'inscription des candidats aux élections, ni la procédure de contestation de la décision de rejet de la demande d'inscription, qui repose sur une simple vérification de l'existence du motif de rejet et non pas sur l'appréciation au fond de la situation du requérant, ne garantissent pas le respect du principe du contradictoire, des droits de la défense, du droit à un recours effectif contre d'éventuelles décisions des organes électoraux fondées sur ce motif de rejet de l'inscription des candidats sur les listes électorales.

À l'issue de cette analyse, les dispositions de l'article 16 § 2 du Code électoral ont été jugées inconstitutionnelles. Par cette décision, la Cour constitutionnelle n'a toutefois pas remédié aux risques de dérives qu'implique l'arrêt du 19 juin 2023. À la suite de l'arrêt prononcé le 3 octobre 2023, le Président de la Cour, Nicolae Roșca, a présenté sa démission « pour des raisons personnelles », mais qui témoigne de l'existence d'une crise au sein de l'institution, à l'image de la situation existante dans le pays, qui diffère très largement des déclarations faites dans les discours politiques et des ambitions pro-européennes affichées.

Natașa DANELCIUC-COLODROVSKI

*Maître de conférences associée,
Directrice-adjointe de l'Institut SoMum,
Aix-Marseille Université, Université de Toulon,
Université de Pau & Pays Adour,
CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence, France*