



HAL
open science

La déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique. Quand la Cour constitutionnelle moldave cherche l'appui légitimant auprès de la Commission de Venise

Natasa Danelciuc-Colodrovschi

► **To cite this version:**

Natasa 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* (Aix-en-Provence), 2022, 29, pp.34-42. hal-04551370

HAL Id: hal-04551370

<https://amu.hal.science/hal-04551370>

Submitted on 18 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.

La déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique. Quand la Cour constitutionnelle moldave cherche l'appui légitimant auprès de la Commission de Venise

Par lettre en date du 17 novembre 2022, la Commission de Venise a été saisie par la Cour constitutionnelle moldave d'une demande de mémoire *amicus curiae* dans le cadre d'une affaire qu'elle doit juger à la suite de sa saisine par le Gouvernement pour vérifier la constitutionnalité du parti d'opposition « Șor » au regard des dispositions de l'article 41 (4) de la Constitution. Celui-ci prévoit notamment que : « Les partis et autres organisations sociopolitiques, dont les objectifs ou les activités sont l'engagement dans la lutte contre le pluralisme politique, les principes de l'État de droit, la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale de la République de Moldova sont déclarés inconstitutionnels ».

La compétence de la Cour en la matière découle de l'article 135 § 1 point (h) de la Constitution. En cas de déclaration d'inconstitutionnalité du parti politique mis en cause, des mesures de cession d'activité, de dissolution et de liquidation, prévues aux articles 21 à 23 de la loi sur les partis politiques n° 294-XVI du 21 décembre 2007¹, seront appliquées.

Dans la saisine du 11 novembre 2022², le Gouvernement a indiqué 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 membres³ ; 2) les irrégularités répétées liées au financement des partis politiques sanctionnées par la Commission électorale centrale⁴ ; 3) l'épuisement des autres mécanismes juridiques pour corriger le comportement du parti⁵.

Avant de prendre position, la Cour constitutionnelle a décidé de poser deux questions à la Commission de Venise : 1) Quelles sont les normes européennes applicables dans le domaine de la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique ?; 2) Quelles actions d'un parti politique affecteraient, par leur nature, le pluralisme politique, les principes de l'État de droit, la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'État et pourraient conduire à la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique ?

La première question n'appelle aucun commentaire. Il est surprenant que la Cour l'ait posée, alors qu'il s'agit d'un simple travail de recension des normes européennes portant sur

¹ Publiée au *Journal officiel* n° 42-44 du 29 février 2008, date de l'entrée en vigueur de la loi.

² Le texte de la saisine est disponible en roumain à l'adresse :

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

³ 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 sur 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.

⁴ 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.

⁵ 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.

le sujet et qu'un tel travail relève de la compétence habituelle du service juridique des juridictions constitutionnelles.

En ce qui concerne la seconde question, elle est politiquement épineuse, surtout dans le contexte où le parti devant être déclaré inconstitutionnel détient des sièges au Parlement et fait partie de l'opposition. Elle l'est aussi du fait que l'initiative gouvernementale de saisir la Cour constitutionnelle fait partie d'une série de mesures prises à l'encontre du parti « Șor » et ses membres dans le contexte des protestations massives organisées sous leur égide d'octobre à décembre 2022, ayant réuni en tout plus de 50.000 personnes, pour contester la hausse des prix et l'inflation – qui est l'une des plus hautes en Europe – réclamer l'augmentation des salaires et la nomination d'Ilan Șor au poste de Premier ministre, considéré par ses soutiens comme le seul à pouvoir faire face aux problèmes économiques et énergétiques auxquels est confronté l'État moldave⁶.

En effet, le 20 octobre 2022, dans cinquante-cinq localités du pays, ont été effectuées des perquisitions aux sièges du parti et au domicile de certains membres. À la suite de ces perquisitions, vingt-quatre membres ont été mis en garde-à-vue pour une durée de soixante-douze heures, suivie de l'engagement de poursuites judiciaires. Le 9 novembre 2022, le Gouvernement a déposé une première saisine demandant à la Cour constitutionnelle de déclarer le parti « Șor » inconstitutionnel⁷. Le 10 novembre 2022, la Cour a prononcé une décision de rejet⁸ du fait que l'acte gouvernemental disposant la saisine de la Haute juridiction n'avait pas été publié préalablement au *Journal officiel*, il était donc considéré comme non existant. Après avoir régularisé le problème de la publication de l'acte, le Gouvernement a donc ressaisi la Cour le 11 novembre 2022.

Menées dans un laps de temps assez court, ces actions – dont la décision à intervenir de la Cour constitutionnelle – pourraient être interprétées comme étant des mesures initiées délibérément en vue « d'éliminer » un concurrent électoral potentiellement dangereux pour les futures élections, les deux autres partis d'opposition – qui forment au Parlement le *Bloc électoral des communistes et des socialistes* actuellement – bénéficiant d'un soutien électoral de plus en plus faible selon les résultats des sondages effectués ces derniers mois. La déclaration de l'inconstitutionnalité du parti « Șor », sans les preuves plausibles démontrant sa dangerosité pour la démocratie et l'État de droit, constituerait une violation évidente des engagements internationaux et européens contractés par la République de Moldova. Or, comme le relève la Commission de Venise dans son mémoire *amicus curiae* du 20 décembre 2022⁹, en réponse à la demande faite par la Haute juridiction moldave, tous les textes internationaux et européens considèrent la dissolution d'un parti politique comme la mesure la plus radicale qui doit être utilisée en dernier recours¹⁰.

La démarche des juges constitutionnels moldaves a visé, au regard du contexte, un objectif plus stratégique que juridique. Conscients des répercussions politiques que la décision à intervenir risque d'entraîner, ils ont cherché à obtenir la présence d'une institution européenne dans le procès constitutionnel. La Cour européenne des droits de l'homme n'a pas pu être saisie d'un avis consultatif, ce qui aurait été la solution optimale pour la Haute

⁶ Ilan Șor a notamment déclaré avoir élaboré un programme d'investissement de 10 milliards d'euros (sans présenter de détails sur l'origine des fonds) pour contrer la crise.

⁷ Texte disponible en langue roumaine : https://constcourt.md/public/ccdoc/sesizari/180h_2022.11.10.pdf.

⁸ Décision n° 113 du 10 novembre 2022, disponible en langue roumaine :

https://constcourt.md/public/ccdoc/sesizari/Dispozitie_de_restituire_180h_2022_rou.pdf.

⁹ 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).

¹⁰ *Id.*, §§ 15 à 45.

juridiction moldave. Or, la Moldavie a uniquement signé le Protocole n° 16 à la Convention européenne des droits de l'homme, mais ne l'a pas encore ratifié. La demande d'un mémoire *amicus curiae* à la Commission de Venise était donc la seule solution envisageable pour transmettre un message clair aux deux camps qui s'affrontent. D'une part, il fallait informer, de manière indirecte, la majorité au pouvoir que, dans le cadre du jugement de cette affaire, les arbitrages doivent être faits en dehors des enjeux politiques nationaux. D'autre part, la Cour devait rassurer le parti mis en cause et ses sympathisants – qui sont nombreux, nonobstant les faits qui lui sont reprochés et qui ne sont pas dépourvus de fondements – que la décision sera rendue dans le respect du droit au procès équitable et de toutes les garanties qui en découlent, celles-ci s'appliquant aussi dans les procédures impliquant des partis politiques, tel que l'a rappelé la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Parti politique « Patria » et autres c. République de Moldova*¹¹.

Dans sa réponse, la Commission de Venise, tout en soulignant qu'elle est dans l'incapacité de formuler tous les scénarios hypothétiques et qu'elle ne peut non plus donner une réponse claire car la Cour constitutionnelle moldave est la mieux placée pour rassembler et évaluer les faits pertinents¹², fournit une analyse minutieuse des arguments susceptibles d'être invoqués par la Haute juridiction pour donner éventuellement une réponse positive à la demande du Gouvernement (II) et prévenir, dans le même temps, une possible condamnation de la Cour de Strasbourg, qui a développé une jurisprudence très protectrice en la matière (I).

I – Le développement d'une jurisprudence européenne protectrice des droits des partis politiques

Même si la liberté de former des partis politiques n'est pas explicitement garantie dans la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour de Strasbourg a estimé que, compte tenu du « rôle primordial [qu'ils jouent] dans un régime démocratique »¹³, ils entraient dans le champ d'application de l'article 11 de la Convention¹⁴ qui doit être considéré à la lumière de l'article 10¹⁵. Or, la protection des opinions et la liberté de les exprimer au sens de l'article 10 de la Convention est l'un des objectifs des libertés de réunion et d'association consacrées par l'article 11.

Nonobstant, l'article 11 n'exclut pas toute limitation dans le cadre de l'exercice du droit de se réunir. Les clauses de limitation sont énoncées à son § 2 : « L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté

¹¹ Dans cette affaire, la Cour EDH a conclu à la violation de l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH du fait que l'interdiction faite au parti « Patria » de participer aux élections n'était pas fondée sur des preuves suffisantes et pertinentes. Les procédures de la commission électorale et des juridictions internes n'ont pas offert au parti requérant des garanties suffisantes contre l'arbitraire et les décisions des autorités internes manquaient de motivation et étaient donc arbitraires. Cf. Cour EDH, *Parti politique « Patria » et autres c. République de Moldova*, 4 août 2020, req. n° 5113/15 et a.

¹² Commission de Venise, *Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de la République de Moldova sur la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique*, op. cit., § 62.

¹³ Cour EDH, *Refah Partisi (le Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC], 13 février 2003, req. n° 41340/98, 41342/98 et a.

¹⁴ Cour EDH, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30 janvier 1998, req. n° 19392/92, § 25 ; Cour EDH, *Parti socialiste et autres c. Turquie*, 25 mai 1998, req. n° 21237/93, § 29 ; Cour EDH, *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparalde c. France*, 7 juin 2007, req. n° 71251/01, § 33.

¹⁵ Cour EDH, *Refah Partisi (le Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC], op. cit., §§ 88-89 ; Cour EDH, *The United Macedonian Organisation Ilinden et autres c. Bulgarie*, 8 mars 2012, req. n° 34960/04, §§ 59-61 ; Cour EDH, *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparalde c. France*, op. cit., § 33.

publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

Selon la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, les clauses de limitation énoncées au § 2 de l'article 11 doivent être interprétées et appliquées strictement¹⁶. En effet, toute ingérence, pour être compatible avec les normes internationales applicables au droit à la liberté d'association et de réunion, doit : a) être prévue par la loi ; b) poursuivre un but légitime ; c) être nécessaire dans une société démocratique.

La charge de la preuve pour établir que ces exigences sont remplies incombe à l'État. De même, s'agissant d'une mesure extrême prise à l'encontre d'un parti politique, les autorités étatiques doivent démontrer qu'il n'existait pas d'autres moyens d'atteindre les objectifs fixés, qui auraient porté moins gravement atteinte au droit à la liberté d'association¹⁷.

En ce qui concerne les faits pouvant entraîner la prononciation de la sanction maximale à l'encontre d'un parti politique, ils ne se réduisent pas à un cas spécifique de violation. La Cour de Strasbourg retient pour son appréciation un faisceau d'indices qu'elle considère comme devant être cumulatifs.

Ainsi, au niveau du programme politique du parti, selon la jurisprudence constante de la Cour¹⁸, il peut contenir des points de vue critiques sur l'ordre constitutionnel et juridique du pays et même envisager des changements dans les structures juridiques et constitutionnelles. Deux conditions doivent être à ce titre respectées par le parti : 1) les moyens utilisés à cette fin doivent être légaux et démocratiques et 2) le changement proposé doit lui-même être compatible avec les principes démocratiques fondamentaux.

La Cour EDH a expressément souligné que le programme d'un parti politique n'est pas le seul critère permettant de déterminer ses objectifs et ses intentions. Le contenu du programme doit être comparé aux actes des dirigeants du parti et aux positions qu'ils défendent. Là encore, des opinions ou des paroles choquantes et inacceptables de dirigeants et/ou de membres du parti ne doivent pas être automatiquement considérés comme une menace pour l'ordre public ou l'intégrité territoriale d'un pays justifiant une interdiction ou une dissolution. Les actions et les discours soutenant la violence et la destruction de la démocratie doivent être continus et délibérés. À titre d'exemple, l'on pourrait citer l'affaire *Refah Partisi (le Parti de la prospérité) et autres c. Turquie*, dans laquelle les juges européens ont conclu que le refus des dirigeants et des membres du parti de se distancier des actes et des croyances terroristes peuvent, dans des cas spécifiques, justifier la dissolution¹⁹.

Ainsi, en l'absence de preuves solides et pertinentes d'intentions antidémocratiques dans le programme ou les activités d'un parti politique, sa dissolution va être considérée comme une violation de l'article 11 de la CEDH.

¹⁶ Cour EDH, *Cumhuriyet Halk Partisi c. Turquie*, 26 avril 2016, req. n° 19920/13, § 64.

¹⁷ Cour EDH, *Adana TAYAD c. Turquie*, 21 juillet 2020, req. n° 59835/10, § 36.

¹⁸ Cour EDH, *Parti socialiste et autres c. Turquie*, *op. cit.*, § 47 ; Cour EDH, *Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie* [GC], 8 décembre 1999, req. n° 23885/94 ; Cour EDH, *Parti communiste uni de Turquie et autres c. Turquie*, *op. cit.*, § 57 ; Cour EDH, *Tourkiki Enosi Xanthis et autres c. Grèce*, 29 septembre 2008, req. n° 26698/05, § 51.

¹⁹ Dans l'affaire *Refah Partisi c. Turquie*, la Cour européenne des droits de l'homme a notamment estimé que : « s'il est vrai que les dirigeants [du Refah] n'ont pas, dans des documents gouvernementaux, appelé à l'utilisation de la force et de la violence comme arme politique, ils n'ont pas pris de mesures pratiques rapides pour se distancier des membres du [Refah] qui avaient publiquement évoqué avec approbation la possibilité d'utiliser la force contre les politiciens qui s'opposaient à eux. Par conséquent, les dirigeants du Refah n'ont pas dissipé l'ambiguïté de ces déclarations sur la possibilité d'avoir recours à des méthodes violentes afin d'obtenir le pouvoir et de le conserver ». Cf. Cour EDH, *Refah Partisi (le Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC], *op. cit.*, § 101.

Dans l'affaire précitée, la Cour européenne des droits de l'homme a toutefois admis que la dissolution d'un parti politique peut être prononcée non seulement lorsque des atteintes à la démocratie ont déjà été commises, mais aussi pour les prévenir. Il s'agit donc d'une mesure préventive pour protéger la démocratie à l'égard des partis politiques et des entités non partisans. En effet, les autorités au pouvoir ne peuvent pas être tenues d'attendre qu'un parti politique ait pris le pouvoir et commencé à prendre des mesures concrètes pour mettre en œuvre une politique incompatible avec les principes de la démocratie et de l'État de droit. Lorsque le danger de cette politique a été suffisamment établi et qu'il est imminent, un État peut raisonnablement prévenir l'exécution d'une telle politique, avant qu'une tentative ne soit faite pour la mettre en œuvre par des mesures concrètes qui pourraient porter atteinte à la paix civile et au régime démocratique du pays²⁰.

À cet égard, l'examen global de la justification de la dissolution d'un parti politique pour cause de menace pour le pluralisme et les valeurs démocratiques, effectué par la Cour européenne des droits de l'homme, se concentre sur les trois points suivants²¹ :

- 1) s'il existait des preuves plausibles que le risque pour la démocratie, à supposer que son existence soit avérée, était suffisamment imminent ;
- 2) si l'acte et les discours des dirigeants et des membres du parti politique concerné étaient imputables au parti dans son ensemble ;
- 3) si les actes et les discours imputables au parti politique formaient un tout qui donnait une image claire d'un modèle de société conçu et prôné par le parti, incompatible avec la notion de « société démocratique ».

La Cour EDH a admis qu'il peut y avoir des cas où le choix des mesures dont disposent les autorités pour répondre à un « besoin social impérieux » par rapport aux conséquences liées à l'existence ou aux activités d'une association est limité, sa dissolution étant donc inévitable en l'absence de mesures alternatives efficaces²². À ce titre, l'on pourrait citer l'affaire *Ayoub et autres c. France*²³, dans laquelle la Cour strasbourgeoise n'a pas conclu à une violation de l'article 11 de la CEDH, en estimant que les autorités publiques avaient ordonné la dissolution de deux associations sur la base d'une connaissance approfondie de la situation politique intérieure et dans le contexte d'un racisme et d'une intolérance persistants et accrus en France et en Europe.

Dans ce cas précis, la Cour estime que, par leurs opinions politiques, leur propagande et leurs actions, les associations et/ou les partis politiques cherchent à utiliser leur droit à la liberté d'association pour détruire les idéaux et les valeurs constituant les fondements d'une société démocratique. Elle peut invoquer l'article 17 de la CEDH qui vise « à empêcher les groupes totalitaires ou extrémistes de justifier leurs activités en se référant à la Convention »²⁴.

Cette analyse succincte de la jurisprudence permet de constater que la Cour EDH cherche toujours une forme de conciliation entre les impératifs de la défense de la société démocratique et ceux de la sauvegarde des droits dont bénéficient les partis politiques au regard des garanties apportées par les articles 10 et 11 de la CEDH. Une ligne que la Cour

²⁰ Cour EDH, *Refah Partisi (le Parti de la prospérité) et autres c. Turquie*, op. cit., § 102 ; Cour EDH, *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, 30 juin 2009, req. n° 25803/04 et 25817/04, § 81.

²¹ Cour EDH, *Refah Partisi (le parti de la prospérité) et autres c. Turquie*, op. cit., §§ 101-104.

²² Cour EDH, *Gorzelik et autres c. Pologne* [GC], 17 février 2004, req. n° 44158/98, § 105 ; Cour EDH, *Ayoub et autres c. France*, 8 octobre 2020, req. n° 77400/14 et a., §§ 119-120.

²³ Cour EDH, *Ayoub et autres c. France*, op. cit., §§ 119-120.

²⁴ Cour EDH, *Zdanoka c. Lettonie* [GC], 16 mars 2006, n° 58278/00, § 109.

constitutionnelle de la République de Moldova va devoir respecter pour éviter une condamnation de l'État ultérieurement.

II – Les solutions envisageables pour le cas moldave

Au niveau du contexte général existant dans le pays après le début de l'agression militaire de la Fédération de Russie contre l'Ukraine, à partir du 24 février 2022, et sa possible influence sur l'appréciation pouvant être faite par la Cour constitutionnelle d'abord. Pour répondre aux menaces accrues contre l'indépendance, l'intégrité territoriale et la sécurité nationale et énergétique de la République de Moldova, en raison de sa proximité avec le conflit, le Parlement moldave a déclaré l'état d'urgence envisageant une série de mesures exceptionnelles. Le 1^{er} décembre 2022, le Parlement a décidé de prolonger l'état d'urgence sur l'ensemble du territoire pour la période allant du 6 décembre 2022 au 3 février 2023.

La déclaration de l'état d'urgence ne peut toutefois avoir aucune incidence directe sur l'appréciation de la constitutionnalité du parti politique en cause. Or, même en cas d'urgence, les obligations internationales de l'État doivent être respectées, les limitations des droits des partis politiques restant soumises aux exigences de conformité aux dispositions pertinentes de la CEDH et des autres traités internationaux régulièrement ratifiés par l'État. La Cour constitutionnelle moldave va donc devoir procéder à une appréciation du programme politique du parti en cause et des actions menées par ses membres pour conclure s'il y a eu des atteintes graves aux principes du pluralisme politique et de l'État de droit ou à l'indépendance, la souveraineté et l'intégrité territoriale de la République de Moldova. En l'absence d'atteintes déjà commises, la Haute juridiction pourra aussi vérifier s'il existe des risques réels de commission de tels actes.

Pour ce qui est du programme du parti « Șor », publié sur son site internet, il est intitulé « Changement pour la Moldova »²⁵. L'accent y est principalement mis sur la nécessité de construire un vrai État social et démocratique, avec une énumération des principales actions devant être menées. On y retrouve également l'obligation du respect de l'ordre juridique : « La loi et l'ordre doivent devenir des concepts sacrés de notre société », la solution proposée pour lutter contre la criminalité consiste dans l'élimination progressive des causes sociales de son origine que sont la pauvreté, le chômage et l'éducation de la population dans un esprit de respect des lois ». Le programme ne contient aucune référence aux questions de l'indépendance et de la souveraineté de l'État. Dans la dernière phrase, est uniquement déclarée la volonté de préserver et de renforcer, de manière inconditionnelle, l'État et sa neutralité militaire.

En effet, le programme est en parfaite cohérence avec les règles statutaires du parti. Ainsi, à l'article 3 de ses Statuts, il est établi que : « (1) Le parti politique « Șor » est un parti d'orientation social-démocrate qui plaide pour l'édiction dans la République de Moldova de l'État de droit et de la démocratie conformément aux principes généraux de la Constitution de la République de Moldova » ; « (2) Le parti politique « Șor » milite pour le respect avec rigueur de la Constitution de la République de Moldova et des lois de l'État, la consolidation de l'ordre juridique, la défense de la souveraineté nationale, la garantie de conditions de vie décente, pour la liberté d'expression de la volonté politique des citoyens, pour la promotion et le respect des principes de la démocratie, du pluralisme politique et de la séparation des

²⁵ Disponible à l'adresse : <https://partidulsor.md/program.html>.

pouvoirs dans l'État »; « (3) Le parti mène son activité conformément aux principes de la légalité, de la transparence, de la publicité, de la liberté et de l'égalité des droits des membres, ainsi qu'avec d'autres principes et valeurs démocratiques universellement reconnus »; « (11) Le parti s'engage de faire de la politique de manière responsable, transparente, sans excès et abus, ainsi que de réorienter la politique à son objectif initial fondamental – d'être au service du bien commun [...] ».

Du point de vue du premier critère d'appréciation utilisé par la Cour européenne des droits de l'homme, aucun reproche ne peut être fait au parti en cause. La question qui se pose est donc celle de savoir si la déclaration d'inconstitutionnalité du parti va pouvoir se fonder uniquement sur les actes de ses membres ? Or, au regard de la position jurisprudentielle évoquée plus haut, la Cour de Strasbourg considère les faisceaux d'indices comme devant être cumulatifs. Cette question n'est pas abordée dans le mémoire *amicus curiae* de la Commission de Venise, qui a concentré son analyse sur l'appréciation des actions menées par les responsables du parti et certains de ses membres et la manière dont ils devraient être appréciés par la Cour constitutionnelle moldave.

Premièrement, en ce qui concerne les atteintes au pluralisme politique, de l'avis de la Commission, « la Cour constitutionnelle pourra choisir d'évaluer les preuves si le parti politique a utilisé les crimes (présumés) liés à la tromperie, à l'abus de confiance et au blanchiment d'argent dans le but de porter atteinte au pluralisme politique et aux valeurs démocratiques »²⁶. Ces atteintes devront toutefois être appréciées au regard des avantages concurrentiels dont le parti a bénéficié par rapport aux autres partis nationaux grâce à l'argent obtenu à l'issue des infractions commises et du soutien étranger. La difficulté résidera dans le fait que l'appréciation devra reposer plus sur les résultats obtenus et que sur la possibilité d'organiser un plus grand nombre de rencontres avec les citoyens, voire essayer d'acheter leur vote. Et au niveau des résultats obtenus, le parti « Șor » a perdu l'élection présidentielle de 2020, sa candidate, Violeta Ivanov, ayant obtenu 6,49 % des voix uniquement. Pour les élections parlementaires de 2021, les résultats ont été tout aussi décevants : le parti a à peine passé la barre des 5 %, ce qui lui a permis d'obtenir 6 sièges au Parlement. Pour comparaison, le parti PAS, formant la majorité, a obtenu 52,80 % des voix et le Bloc électoral des communistes et des socialistes, 27,17 %. Aucun autre parti n'a atteint le seuil des 5 %, mais la conjoncture politique nationale ne permet nullement d'avoir des soupçons, sans parler de preuves, que leur échec serait dû aux actes des membres du parti « Șor ».

Concernant les atteintes à l'État de droit, la Commission de Venise indique que les actions pouvant être considérées comme attentatoires à ce principe sont celles susceptibles d'affecter gravement l'équilibre des pouvoirs et les freins et contrepoids, c'est-à-dire de porter atteinte au processus transparent, responsable et démocratique de promulgation des lois, qui visent à renverser le Gouvernement légitime et donc s'attaquer à la démocratie et aux droits de l'homme. Compte tenu du nombre peu élevé des représentants du parti « Șor » au Parlement, il sera difficile de prouver un quelconque blocage institutionnel. En ce qui concerne le renversement du Gouvernement légitime, il y a eu certes des demandes de la part des manifestants de nommer Ilan Șor Premier ministre, des manifestations répétées, mais il n'y a pas eu d'attaques contre les établissements étatiques ou toute autre action pouvant caractériser un coup d'État. En outre, comme le souligne la Commission de Venise, ces activités doivent avoir été prouvées par un tribunal indépendant et ne doivent pas être simplement déterminées sur la base des allégations des autorités de l'État. Or, comme

²⁶ Commission de Venise, *Mémoire amicus curiae pour la Cour constitutionnelle de la République de Moldova sur la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique*, op. cit., § 54.

l'indique le Gouvernement lui-même dans la saisine adressée à la Cour constitutionnelle, les décisions judiciaires existantes concernent majoritairement l'invalidation des comptes de campagne, la condamnation d'Ilan Şor pour des faits de blanchiment d'argent, qui est une condamnation personnelle. Elles ne peuvent, par conséquent, pas être utilisées pour motiver la déclaration d'inconstitutionnalité du parti politique.

Enfin, sur la question des atteintes portées à la souveraineté et à l'indépendance du pays, la Commission de Venise insiste sur la prudence dont va devoir faire preuve la Cour constitutionnelle lors de l'examen des allégations du Gouvernement. Outre le problème de la validité des preuves, une autre difficulté se pose au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment celle de la nécessité de déterminer si le chef du parti continue d'exercer une influence soutenue et décisive sur les activités du parti.

Certes, le 26 octobre 2022, le Département du Trésor des États-Unis a communiqué les mesures adoptées visant à sanctionner les actes de corruption et les opérations d'influence du Kremlin dans la République de Moldova. Des sanctions ont été à ce titre prononcées contre neuf personnes, dont fait partie Ilan Şor, et douze entités, dans la liste desquelles a été inclus le parti « Şor ». Ces mesures ont été prises sur le fondement des informations détenues par le Gouvernement américain en ce qui concerne l'implication de ces personnes et entités dans l'élaboration des stratégies et leur mise en œuvre en vue de contrôler et manipuler des secteurs étatiques clés : le domaine électoral, le système judiciaire, etc. Toutefois, cette initiative du Gouvernement américain est une décision politique, alors que la Cour européenne des droits de l'homme exige l'établissement de la preuve par une décision judiciaire.

Dans son mémoire *amicus curiae*, la Commission revient régulièrement sur le passé des pays de l'Est, qui explique en partie leur sensibilité en ce qui concerne l'influence politique extérieure. Leur volonté de limiter ces influences fait partie du processus de reconstruction de l'État-nation. La guerre en Ukraine exacerbe la situation générale de la République de Moldova en matière de sécurité, en raison des menaces d'ingérence étrangère, qui peuvent porter atteinte à la souveraineté et à l'indépendance du pays. Il est tout à fait possible que cet argument soit à la base de la motivation de la déclaration de l'inconstitutionnalité du parti « Şor », dans le cas où la décision de la Cour constitutionnelle irait dans ce sens. La question qui se pose est celle de savoir si la Cour de Strasbourg accepterait de diminuer le niveau de protection établi au regard des éléments contextuels liés à la guerre en Ukraine ? Or, dans ce cas, c'est le système conventionnel lui-même qui connaîtrait une régression, ce qui arrangerait parfaitement le jeu mené par Moscou.

Nataşa DANELCIUC-COLODROVSCHI

*Docteure en droit public, Chargée d'enseignements à SciencesPo Aix,
Professeure invitée à l'Université d'État « A. Russo » de Bălţi (Moldavie)*