

L'élection présidentielle en Moldavie sous l'emprise traditionnelle de l'opposition idéologique entre l'Est et l'Ouest

di Natașa Danelciuc-Colodrovschi

Abstract: *Moldova's presidential election dominated by the traditional ideological opposition between East and West* – This study offers an analysis of the presidential election held in Moldova on October 20 and November 3, 2024, the context in which the election campaign took place, and the results recorded. Particular attention is paid to the various legal and political dysfunctions noted, in order to identify their causes and possible solutions in view of the preparation for the 2025 parliamentary elections, the outcome of which will be decisive for Moldova's project of accession to the European Union.

Keywords: Presidential election; Constitutional referendum; Constitutional court; Russian influence; Pro-European path.

1. Introduction

« Les Moldaves se rendent aux urnes pour décider si leur avenir appartient à la Russie ou à l'Occident ». Par ce titre d'un article publié le 20 octobre 2024, le journal britannique *The Guardian*¹ a parfaitement résumé tout le contexte et les enjeux de l'élection présidentielle qui s'est tenue en Moldavie le 20 octobre et le 3 novembre 2024. Pour le premier tour, onze candidats ont été en lice, trois autres candidatures – celles de Vasile Bolea², Igor Munteanu³ et Valeriu Pleșca⁴ – ayant été rejetées par la Commission électorale centrale (CEC). Au niveau des résultats, deux candidats se sont nettement détachés, mais aucun n'a obtenu au moins la moitié des voix des

¹ P. Sauer, *Moldovans go to polls to decide whether future lies with Russia or the West*, in *The Guardian*, 20-10-2024, [amp.theguardian.com/world/2024/oct/19/moldova-presidential-election-eu-referendum-future-russia-west](https://www.theguardian.com/world/2024/oct/19/moldova-presidential-election-eu-referendum-future-russia-west).

² Le rejet de la candidature a été prononcé du fait que M. Bolea n'aurait pas été candidat indépendant, tel qu'il se déclarait, mais était soutenu par le bloc « *Victorie* » et le parti *Renaștere*. Cf. CEC, déc. n. 2754 du 29-8-2024.

³ L'enregistrement de la candidature a été refusé en raison du non-respect de la condition visant le nombre de signatures nécessaires à l'appui de la candidature. Cf. CEC, déc. n. 2942 du 24-9-2024.

⁴ L'enregistrement de la candidature a été rejeté en raison des irrégularités procédurales de désignation du candidat lors de l'assemblée du conseil politique national du Parti social-démocrate de Moldavie. Cf. CEC, déc. n. 2733 du 24-8-2024.

électeurs ayant participé à l'élection pour une victoire dès le premier tour, tel que l'exige l'article 78 al. 3 de la Constitution : (1) M. Alexandr Stoianoglo, désigné par le Parti des socialistes de la République de Moldavie (PSRM), a obtenu 401 215 voix, soit 25,95 % ; (2) Mme Maia Sandu, nommée par le Parti Action et Solidarité (PAS), a obtenu 656 852 voix, soit 42,49 % ; (3) M. Renato Usatii, désigné par Notre Parti (*Partidul Nostru*), a obtenu 213 169 voix, soit 13,79 % ; (4) M. Vasile Tarlev, désigné par le Parti l'Avenir de la Moldavie (*Viitorul Moldovei*), a obtenu 49.316 voix, soit 3,19% ; (5) Mme Irina Vlah a obtenu, en tant que candidate indépendante, 83 193 voix, soit 5,38 % ; (6) M. Ion Chicu, nommé par le Parti pour le développement et la consolidation de la Moldavie (PDCM), a obtenu 31 797 voix, soit 2,06 % ; (7) M. Andrei Năstase a obtenu, en tant que candidat indépendant, 9.946 voix, soit 0,64% ; (8) M. Octavian Țicu, désigné par le bloc électoral « Ensemble » (*Împreună*), a obtenu 14.326 voix, soit 0,93% ; (9) Mme Victoria Furtuna a obtenu, en tant que candidate indépendante, 68 778 voix, soit 4,45 % ; (10) M. Tudor Ulianoschi a obtenu, en tant que candidat indépendant, 7 995 voix, soit 0,52 % ; (11) Mme Natalia Morari a obtenu, en tant que candidate indépendante, 9 444 voix, soit 0,64 %.

Les résultats du premier tour ont été publiquement critiqués par la Présidente Maia Sandu, qui a dénoncé l'ingérence étrangère russe, la qualifiant d'« attaque sans précédent contre la démocratie »⁵. Elle a notamment déclaré que son Gouvernement avait la preuve que 150 000 voix avaient été achetées, avec un objectif initial de 300 000 voix⁶. Selon elle, sans l'achat des voix, elle aurait obtenu une victoire claire dès le premier tour de l'élection. L'Union européenne et les États-Unis ont également noté « une ingérence et une intimidation sans précédent de la part de la Russie et de ses mandataires » en vue de « saper les élections en Moldavie et son intégration européenne »⁷. Le Kremlin, en réponse, a dénoncé le vote moldave comme « non libre », remettant en question ce qu'il a qualifié d'augmentation « difficile à expliquer » des votes en faveur de Mme Sandu et l'a mise au défi de « présenter des preuves » d'une prétendue ingérence dans les affaires intérieures⁸.

Nonobstant les irrégularités massives qu'elle a elle-même dénoncées, la Présidente Sandu a rejeté l'hypothèse d'une annulation des résultats, en déclarant que « personne n'a le droit de refuser aux citoyens une expression massive, honnête et libre de leur volonté »⁹. Elle a exhorté le pouvoir judiciaire à « se réveiller » et à s'attaquer au problème de la corruption électorale. Les modifications législatives visant à renforcer les sanctions

⁵ Maia Sandu accuses “unprecedented fraud” in the elections in the Republic of Moldova: “The goal was to buy 300,000 votes”, in *Stirileprotv*, 21-10-2024, stirileprotv.ro/stiri/international/maia-sandu-prima-reactie-dupa-alegeri-presedinta-r-moldova-acuza-o-zfrauda-fara-precedent-care-viza-300-000-de-voturi.html .

⁶ *Ibid.*

⁷ Reuters, *Moldova leaders decry vote meddling after slim majority backs joining the E.U.*, in *NBC News*, 21-10-2024, www.nbcnews.com/world/moldova-leader-decries-vote-meddling-slim-majority-backs-joining-eu-rcna176348 .

⁸ *Ibid.*

⁹ P. Tecuceanu, *Why the elections in the Republic of Moldova were not canceled, despite massive fraud - explanation provided by Maia Sandu*, in *Stirileprotv*, 25-10-2024, stirileprotv.ro/stiri/international/de-ce-nu-au-fost-anulate-alegerile-din-republica-moldova-in-ciuda-fraudei-masive-explicatiile-oferite-de-maia-sandu.html .

contre les fraudes électorales, dont l'achat de votes, adoptées en juin 2024 dans la perspective de l'élection présidentielle à venir, n'ont visiblement pas produit les effets escomptés¹⁰.

Même si l'écart du nombre des voix entre Mme Sandu et M. Stoianoglo, son opposant¹¹, était important, le résultat du second tour restait incertain. En effet, de nombreux candidats du premier tour étaient des opposants de la présidente de la République en exercice, considérés comme des candidats pro-russes, au même titre que M. Stoianoglo, et soutenus, directement ou indirectement, par le controversé homme d'affaires Ilan Șor¹², dont le parti politique avait été déclaré inconstitutionnel par la Cour constitutionnelle par un arrêt du 19 juin 2023¹³. L'addition des voix qu'ils avaient obtenues lors du premier tour laissait présager une possible mise en difficulté de Maia Sandu. Les résultats du second tour l'ont toutefois rendue gagnante face à son adversaire, en remportant 54,29 % des voix. Ces résultats ont été confirmés par la Cour constitutionnelle de la République de Moldova, qui a toutefois constaté des violations majeures des règles électorales.

La position prise par les juges moldaves dans l'avis n. 25 du 28 novembre 2024, validant les résultats du second tour, est diamétralement opposée à celle de la Cour constitutionnelle roumaine¹⁴. Nonobstant la validation prononcée, les pratiques illégales relevées témoignent d'une

¹⁰ Par la loi n. 295 du 9-7- 2024, a été rajouté au Code des contraventions l'article 47¹ « Corruption électorale passive », selon lequel: (1) La demande, l'acceptation ou la réception, personnellement ou par personne interposée, par un électeur de biens, de services, de privilèges ou d'avantages sous quelque forme que ce soit, qui ne lui sont pas dus, pour lui-même ou pour une autre personne, en vue d'exercer ou de ne pas exercer ses droits électoraux lors d'élections, y compris régionales, si l'acte ne constitue pas un crime, est passible d'une amende de 500 à 750 unités conventionnelles. [...] (3) La personne qui a commis l'acte prévu au paragraphe (1) est exemptée de responsabilité contraventionnelle si elle a elle-même signalé et/ou contribué activement à la découverte ou à la lutte contre la commission de l'acte de corruption électorale ». Certaines ONG ont critiqué sans succès le caractère disproportionné de la sanction. Cf. L'opinion de Promo-Lex: promolex.md/wp-content/uploads/2024/08/Opinia-Promo-LEX-asupra-proiectului-de-Lege-235_modificarea-Codului-Contraventional.pdf.

¹¹ M. Stoianoglo est devenu l'opposant politique de Mme Sandu à la suite de sa suspension et puis de sa révocation, par un décret présidentiel n. 1122 du 26-9- 2023, de ses fonctions de Procureur général pour cause d'accusations de corruption. La Moldavie a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme dans cette affaire pour violation de l'article 6 de la CEDH. Cf. Cour EDH, n. 19371/22, , *Stoianoglo c. République de Moldova*, 24-10-2023. Une autre requête en lien avec ces faits est actuellement pendante devant la Cour de Strasbourg.

¹² Ilan Șor a été condamné à quinze ans de prison en Moldavie pour son implication dans le « vol du milliard ». Il a fui en Israël en 2019 pour échapper à la justice. Il s'est ensuite rendu en Russie d'où il assure, selon les déclarations des responsables politiques moldaves, un relais d'influence du Kremlin en Moldavie.

¹³ Cour const., ar. n. 10 du 19-6- 2023. Pour une analyse de la déclaration d'inconstitutionnalité du parti « Șor » et de ses répercussions, nous nous permettons de renvoyer à deux de nos études: N. Danelciuc-Colodrovschi, « Quand la Cour constitutionnelle moldave s'efforce d'éteindre le feu qu'elle a elle-même allumé. À propos de l'arrêt n. 9 du 26 mars 2024 », *Lettre de l'Est*, 2024, 35, 49-58 ; N. 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*, 2023, 34, 41-54.

¹⁴ Nous nous rapportons à l'invalidation du processus électoral par la Cour constitutionnelle de la Roumanie par l'arrêt n. 32 du 6-12- 2024.

démocratie fragile qui peine à s'affirmer dans le pays (point 2). Cette difficulté d'affirmation est également prouvée par le contenu des débats électoraux, exclusivement dominé par l'opposition idéologique Russie/Occident. Lors de l'élection présidentielle de 2024, cette question a été centrale, non seulement à cause du contexte géopolitique actuel, mais aussi du choix de Maia Sandu d'organiser un référendum constitutionnel portant sur la question de l'adhésion de la Moldavie à l'Union européenne. Choix qui a constitué sa principale ligne stratégique de campagne, mais qui a failli, à trois dixièmes près, se retourner contre elle (point 3). Dans la perspective des élections parlementaires qui doivent se tenir entre juillet et octobre 2025¹⁵, il apparaît important que des décisions soient prises, sur le plan juridique comme au niveau politique, afin de remédier aux dysfonctionnements ou erreurs commises et limiter le risque de l'entrée au Parlement d'une majorité pro-russe qui anéantirait le parcours européen engagé par la Moldavie. Le tout, dans le respect des règles et principes de la démocratie et de l'État de droit. C'est là que réside le principal défi (point 4).

2. La validation des résultats de l'élection par la Cour constitutionnelle malgré le constat d'irrégularités majeures

Comme dans de nombreux États à travers le monde¹⁶, la Cour constitutionnelle moldave s'est vu confier des compétences de contrôle en matière électorale¹⁷. Son rôle est toutefois limité à la validation des résultats

¹⁵ Les dernières élections parlementaires datent du 11 juillet 2021, qui ont été organisées de manière anticipée, à la suite de la prononciation, par décret n. 77-IX du 28 avril 2021, de la dissolution du Parlement par la Présidente Sandu en vue d'obtenir une majorité parlementaire favorable. En vertu de l'article 110 al. 1 du Code électoral, « les élections parlementaires doivent être organisées au plus tard trois mois après la date d'expiration du mandat ou de la dissolution du Parlement précédent ». Le mandat de l'actuelle législature va prendre fin le 26 juillet 2025. Par conséquent, les nouvelles élections parlementaires devraient être organisées au plus tard le 26 octobre 2026. Selon les déclarations récentes de certains membres du parti gouvernemental, leur organisation serait prévue pour septembre 2025. *Parliamentary 2025: What date does PAS Deputy Andrian Cheptonar propose for the elections?*, in noi.md, 3-4-2025, noi.md/md/politica/parlamentare-2025-ce-data-propune-pentru-alegeri-deputatul-pas-andrian-cheptonar.

¹⁶ Pour une analyse des compétences des juridictions constitutionnelles en matière électorale en droit comparé, voir: A. Romano, « Constitutional Courts Dealing with Electoral Systems: a Comparative Look at Constitutional Adjudication on Electoral Equality », in *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, vol. 10, n. 2, 2023, www.scielo.br/j/rinc/a/JtK3qvMtpyfVxzJ4wqLtjhg/; S. Sulima, « Le rôle des Cours constitutionnelles dans les scrutins politiques », in Table ronde internationale, 2009, Université « Alexandru Ioan Cuza » de Iași, www.umk.ro/images/documente/publicatii/masarotunda2009/10_le_role.pdf;

Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français (ACCPUF), *Le rôle et le fonctionnement des Cours constitutionnelles en période électorale*, Bulletin n° 5 – Tome 1, mai 2005, disponible en ligne: accf-francophonie.org/publication/bulletin-n5/.

¹⁷ De la pluralité de solutions adoptées dans divers pays, on peut dégager trois lignes généralement suivies: la tradition de vérification parlementaire, c'est-à-dire l'autocontrôle; le contrôle exercé par une juridiction; le contrôle attribué à un organe spécialisé de l'administration électorale, appelé aussi contrôle administratif (Cf. F. Delpérée, « Le contrôle électoral en Europe », dans *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 13, 2002, 101-105). À la sortie des régimes totalitaires, les pays de l'Est ont débuté les réformes avec la transformation de leurs systèmes électoraux, en s'inspirant fortement des institutions

des élections présidentielles et parlementaires, tel que le prévoit l'article 135 al. 1, lettre e) de la Constitution¹⁸. La Haute juridiction ne peut pas être saisie par un requérant – qu'il soit candidat à une élection ou électeur – qui souhaiterait contester les résultats ou une décision prise par les commissions électorales. En effet, un recours juridictionnel est possible devant les juridictions de droit commun territorialement compétentes à l'encontre des décisions prises par les commissions électorales locales et la Commission électorale centrale, ou pour certains types de litiges par la Cour d'appel de Chişinău agissant en tant que juridiction de première instance¹⁹, avec un recours en cassation possible devant la Cour suprême de justice²⁰. En vue de la validation des résultats des élections, la Cour constitutionnelle statue, en séance publique, sur la régularité de l'élection en cause, en se basant sur l'ensemble des documents préalablement fournis par la Commission électorale centrale, mais aussi par d'autres organes étatiques. Selon les dispositions de l'article 152 du Code électoral, la Cour peut déclarer nuls et non avenue les résultats de l'élection si des violations dudit Code ont été commises pendant le processus électoral et/ou pendant le dépouillement des votes qui ont influencé les résultats des élections. Un tel constat de la part de la Cour peut entraîner deux conséquences : le vote répété²¹ ou l'organisation de nouvelles élections²².

Pour l'élection présidentielle qui s'est tenue le 20 octobre et le 3 novembre en 2024, la Cour constitutionnelle a mis trois semaines pour préparer son avis de confirmation des résultats, prononcé le 28 novembre

propres aux démocraties occidentales. Dans la continuité des pratiques occidentales, ils ont octroyé des prérogatives plus ou moins importantes aux nouvelles juridictions constitutionnelles en vue de surveiller la régularité et la validité des élections législatives et présidentielles (Cf. N. Danelciuc-Colodrovschi, *La justice constitutionnelle dans les pays de la CEI: évolutions et perspectives*, Paris,, 2012, 211-233).

¹⁸ Pour l'élection présidentielle, la compétence de la Cour est reconfirmée à l'article 79 al. 1 de la Constitution qui porte sur la validité du mandat et le serment présidentiel: « Le résultat des élections à la fonction de président de la République de Moldova est validé par la Cour constitutionnelle ».

¹⁹ Code électoral, art. 98 al. 2.

²⁰ Code électoral, art. 98 al. 4.

²¹ Conformément à l'article 153: « (1) Si les élections sont déclarées nulles ou non avenues, un nouveau scrutin aura lieu. (2) La Commission électorale centrale ordonne, dans les deux semaines suivant la déclaration d'invalidité ou de nullité des élections, la tenue d'un nouveau vote sur la base des mêmes données des listes électorales, pour les mêmes candidats et auprès des mêmes conseils et bureaux électoraux. (3) En cas de vote répété après le deuxième tour de scrutin, ce sont les dispositions de l'art. 146 qui s'appliquent. (4) Les candidats aux élections coupables d'avoir violé les dispositions du présent code seront sanctionnés ou exclus de la course électorale sur la base d'une décision définitive, et les responsables électoraux au sein des conseils et bureaux électoraux qui ont commis de telles violations seront remplacés. (5) Le vote répété est considéré comme valide quel que soit le nombre d'électeurs participant au vote ».

²² L'article 154 al. 1) du Code électoral prévoit l'organisation de nouvelles élections: « a) si, après un nouveau scrutin, les élections étaient déclarées nulles ; b) si un ou deux candidats ont participé aux élections et qu'aucun d'entre eux n'a accumulé au moins la moitié du nombre de voix des électeurs qui ont participé aux élections ». En vertu de l'art. 154 al. 2), « la date des nouvelles élections est fixée par le Parlement dans un délai maximum de 30 jours à compter de la date des précédentes élections ordinaires ou du scrutin répété au cours duquel le président de la République de Moldova n'a pas été élu, au moins 60 jours avant le jour du scrutin, conformément aux termes du présent code ».

2024²³. Ce retard s'est expliqué par l'attente des décisions finales de la Cour suprême de justice pour les recours dont elle avait été saisie par les candidats à l'élection ou leur parti. Or, comme il a été précisé dans l'avis de confirmation des résultats du vote au référendum constitutionnel, rendu par les juges constitutionnels le 31 octobre 2024²⁴, les violations des règles électorales constatées doivent être fondées sur des décisions judiciaires définitives et/ou des actes des autorités compétentes²⁵.

Pour l'élection présidentielle de 2024, selon le rapport communiqué à la Cour constitutionnelle, la Commission électorale centrale a été impliquée dans trente-sept affaires judiciaires, dans lesquelles ses actions/inactions et ses décisions adoptées ont été contestées. Tous les recours ont été rejetés au fond ou pour irrecevabilité par la Cour suprême de justice²⁶. Les juges constitutionnels ont donc pu se saisir de la question de la vérification et de la validité des résultats une fois que des décisions judiciaires définitives aient été rendues dans tous les litiges dont la Cour suprême de justice avait été saisie.

Les informations transmises à la Cour constitutionnelle par d'autres organes étatiques, pour lesquelles il n'y avait pas de décisions judiciaires définitives, font toutefois état de violations nombreuses et de gravité variée des règles électorales. Ainsi, par lettre n. 02/1/01-20627 du 25 novembre 2024, le Centre national anticorruption (CNA) a informé la Cour des affaires pénales et contraventionnelles qui étaient en train d'être traitées en matière électorale. Lors de l'enquête criminelle engagée, des fonds d'un montant total de 4 509 011,60 lei ont été saisis et confisqués²⁷, fonds qui devaient être utilisés dans le processus de corruption des électeurs et de financement illicite des partis politiques. En effet, l'argent collecté était destiné à des partis politiques spécifiques, ainsi qu'à être distribué aux électeurs sous forme de récompense d'un montant allant de 200 à 6 000 lei pour qu'ils votent d'une certaine manière. Le CNA déclarait également que, compte tenu

²³ Cour const., avis n. 25 du 28-11- 2024.

²⁴ Cour const., avis n. 24 du 31-10- 2021.

²⁵ Cette exigence est explicitement prévue à l'article 148 du Code électoral: « Dans les 10 jours suivant la réception des documents de la Commission électorale centrale, mais pas avant la résolution définitive par les organes et tribunaux électoraux des recours déposés selon les procédures établies, la Cour constitutionnelle confirme ou réfute, par un avis, la légalité des élections ».

²⁶ Cour const., avis n. 25 du 28-11- 2024, §§ 29-72. Selon les informations présentées par la Commission électorale centrale pendant la campagne électorale pour les élections présidentielles, les plaintes adressées à la Commission indiquaient: des actions comportant des éléments d'agitation électorale avant le début de la période de campagne électorale ; l'implication de personnes non autorisées dans le processus de collecte de signatures en faveur des candidats ; l'obstruction de l'activité des groupes d'initiative par les pouvoirs publics ; le mode de désignation et d'enregistrement des candidats aux élections/groupes d'initiative et de confirmation, à cet égard, des représentants des concurrents électoraux ; l'irrecevabilité de l'appartenance politique du chef de l'État inscrit comme candidat aux élections ; l'utilisation de ressources administratives par des candidats ou des personnes exerçant des fonctions publiques ; le financement illégal de la campagne électorale ; le transport organisé des électeurs vers les bureaux de vote situés à l'extérieur du pays ; la procédure relative à l'inscription préalable pour l'exercice du droit de vote dans les bureaux de vote situés à l'extérieur du pays ; la procédure d'exercice du droit de vote en cas de retour tardif de l'enveloppe relative au vote par correspondance au bureau électoral ; la procédure d'inscription sur la liste électorale en cas de domicile et de résidence temporaire.

²⁷ Montant correspondant à environ 225 000 euros.

de sa compétence conférée par le nouvel article 47¹ du Code des contraventions (corruption électorale passive), 3165 procès-verbaux établissant la contravention respective avaient été établis pour un montant total d'amendes de 7 100 000 lei²⁸, faits qui témoignent d'une fraude électorale massive.

À son tour, l'Inspection générale de police, par lettre n. 34/14545 du 25 novembre 2024, a informé la Cour que, sous la direction du Parquet anti-corruption, la police a entrepris, pendant les périodes préélectorales et électorales, une série d'actions de poursuite pénale et de mesures d'enquête spéciales à l'encontre de personnes qui, sous le couvert de certains partis ou candidats indépendants, ont collecté des données personnelles d'environ 140 000 électeurs via la plateforme « Telegram » pour ouvrir des comptes bancaires à leur nom dans une banque commerciale de la Fédération de Russie. Sur ces comptes, des individus ciblés transféraient systématiquement des sommes d'argent en échange du vote à l'élection présidentielle et au référendum républicain visant à modifier la Constitution. Selon les informations fournies par l'Inspection, le montant des sommes transférées pendant la période septembre-octobre 2024 via ces comptes bancaires, s'est élevé à 39 000 000 de dollars américains.

L'Inspection a également constaté de nombreux cas d'implication de représentants de confessions religieuses dans la campagne électorale. Ceux-ci ont notamment envoyé des messages publics de soutien à un concurrent électoral spécifique, des actions qui ont eu lieu à l'intérieur des lieux de culte, pendant les services religieux. De même, environ 500 représentants de confessions religieuses ont bénéficié de pèlerinages organisés sur le territoire de la Fédération de Russie par le Patriarcat russe.

Au regard des informations communiquées par ces organes, la Cour affirme dans son avis du 28 novembre 2024 que le nombre de cas de corruption électorale signalés et le montant des moyens financiers saisis mettent en évidence l'ampleur sans précédent de ce phénomène, notamment dans une perspective comparative avec la situation rapportée lors des élections antérieures (les élections législatives anticipées du 11 juillet 2021²⁹, l'élection présidentielle du 1^{er} novembre 2020³⁰, ou encore l'élection présidentielle du 30 octobre 2016³¹). Force est donc de constater que si le cadre normatif existant, modifié à nouveau en vue de l'organisation de l'élection présidentielle de 2024, confirme que l'État a rempli son obligation positive minimale pour combattre la corruption électorale, le nombre important d'actes de corruption prouve l'inefficacité pratique des mesures prises en la matière et donc la nécessité d'apporter d'autres améliorations pour assurer la libre expression de la volonté du peuple lors des élections et le développement démocratique du pays.

Les défaillances en matière d'application du cadre normatif en vigueur ont été notamment relevées dans le rapport rédigé par l'ONG Promo-Lex, qui a exercé la mission d'observation de l'élection présidentielle la plus large par rapport aux autres structures observatrices – nationales, européennes et internationales –, avec des observateurs délégués dans 644 bureaux de vote.

²⁸ Montant correspondant à environ 355 000 euros.

²⁹ CEC, *déc.* n. 5182 du 19-7-2021.

³⁰ CEC, *déc.* n. 4519 du 23-11-2020.

³¹ CEC, *déc.* n. 572 du 18-11-2016.

Il y est notamment indiqué que si des cas de corruption électorale et d'application de sanctions pour délits mineurs à ceux qui ont accepté des pots-de-vin électoraux ont été signalés, qui relèvent de la corruption passive, les actions pour combattre la corruption active ont été moins nombreuses. Or, la gravité de ce délit est plus importante. Le même constat décevant a pu être fait en ce qui concerne les tentatives observées pour masquer des activités électorales sous forme de contrats de service et de bénévolat rémunéré, qui constituent des violations du cadre légal visant le financement de la campagne électorale. Le jour du vote au second tour, les observateurs de Promo-Lex ont aussi constaté 791 incidents (qui se sont rajoutés aux 778 relevés lors du premier tour), nombre qui témoigne de l'existence de nombreuses violations non seulement au cours de la campagne électorale, mais aussi lors du scrutin et qui ont été en forte hausse par rapport à l'élection présidentielle de 2020³².

Nonobstant ces informations, la Cour constitutionnelle déclare ne pas pouvoir les prendre en compte car, conformément à sa jurisprudence établie depuis 2016, elle ne doit pas se prononcer sur la validité des preuves administrées en l'absence d'une décision judiciaire définitive à ce titre³³. Elle conclut donc à la validité des résultats de l'élection présidentielle, permettant ainsi à la présidente en exercice d'accéder à son second mandat. Cette position est diamétralement opposée à celle de la Cour constitutionnelle roumaine qui a fondé son arrêt d'annulation de la procédure électorale engagée dans le cadre de l'élection présidentielle de 2024 sur les cinq documents déclassifiés sur décision du Président Iohannis, contenant des informations beaucoup moins précises. Une position des juges moldaves qui pourrait sembler juridiquement audible si elle n'était pas contraire à celle adoptée dans l'arrêt prononcé le 19 juin 2023, par lequel a été déclaré inconstitutionnel le parti politique « Șor », principalement sur la base d'informations communiquées par les services de renseignement et en l'absence d'une quelconque décision judiciaire définitive. Le constat de cette incohérence pose la question du respect du principe de sécurité juridique par la Cour, mais aussi celle de savoir si sa position aurait été la même dans le cas où M. Stoianoglo aurait remporté le second tour ? Aurait-elle appliqué la jurisprudence de 2016 ou celle de 2023 ?

La lecture de l'avis du 28 novembre 2024 de la Cour met en exergue un autre problème, qui est tout aussi important pour la démocratie : celui de la qualité des débats électoraux. En procédant à l'analyse des conclusions des principaux observateurs nationaux et internationaux, les juges constitutionnels moldaves relèvent que le Centre pour le journalisme indépendant a publié plusieurs rapports sur la surveillance des médias pendant la période électorale. Dans le rapport n° 5, il est notamment mentionné que, pendant la période allant du 21 octobre au 1^{er} novembre 2024, les dix chaînes de télévision surveillées ont diffusé un total de 696 matériels ayant une pertinence électorale directe et indirecte, avec un volume

³² Dans son rapport final, Promo-Lex indique que le nombre d'incidents a été d'environ 1,5 fois plus important que celui de l'élection présidentielle de 2020. Cf. *Mission d'observation. Élection présidentielle et référendum constitutionnel du 20 octobre (3 novembre) 2024. Rapport final*, 19-2-2025, 6, promolex.md/wp-content/uploads/2025/02/rapport-final-apr-si-rc-2024-19.02.2025.pdf.

³³ Cour const., ar. n. 34 du 13-12-2016.

total d'environ 100 heures. Parmi ceux-ci, 625 étaient des informations, 69 des émissions et 2 des débats. L'on constate donc que, tout au long de la campagne électorale précédant les deux tours de l'élection présidentielle, seuls deux débats entre les candidats ont été organisés, alors qu'il s'agit de l'exercice qui permet une confrontation directe des idées et des programmes politiques et ainsi une meilleure information des électeurs sur les différences qui les opposent et les projets qu'ils défendent.

De facto, les débats de fond sur les questions économiques, financières, sociales, environnementales ont été quasi absents. Rares ont été les candidats les ayant abordées, comme ce fut le cas de Tudor Ulianoschi, ancien ministre des Affaires Étrangères. Cette distinction ne lui a toutefois pas été profitable sur le plan du résultat des votes³⁴. Preuve que l'électorat n'est pas habitué à un discours fondé sur un projet politique et non pas sur des sujets populistes se limitant à des accusations réciproques répétées entre candidats pour des actes de corruptions de tous ordres – sans d'ailleurs que ces accusations donnent lieu à des enquêtes et condamnations judiciaires, comme cela devrait être le cas dans un État de droit démocratique – et à l'inépuisable débat sur le choix idéologique et géopolitique devant être fait entre l'Est et l'Ouest. Celui-ci a eu une place particulière lors de cette élection en raison de la décision de la Présidente Sandu d'organiser un référendum pour « constitutionnaliser l'avenir européen de la Moldavie »³⁵ et marquer ainsi un éloignement clair de la Russie.

3. L'utilisation risquée de l'instrument référendaire en tant qu'appui de la candidature de la Présidente Sandu

Le 18 mars 2024, la Présidente Maia Sandu, a fait une déclaration publique par laquelle elle a demandé au Parlement d'initier « un référendum d'adhésion à l'Union européenne afin d'asseoir dans la Constitution le choix des citoyens et de définir ainsi le présent et l'avenir de la Nation »³⁶. Moins d'un mois après, le 9 avril 2024, la Cour constitutionnelle a été saisie par quarante-six députés de la majorité présidentielle en vue de la validation de la proposition de loi d'amendement de la Constitution pour que celle-ci soit soumise au vote lors du référendum du 20 octobre 2024, organisé donc le jour du premier tour de l'élection présidentielle.

Ladite proposition de loi prévoyait le rajout de deux alinéas dans le Préambule de la Constitution, reconfirmant « l'identité européenne du peuple de la République de Moldova et l'irréversibilité du parcours européen » et déclarant « l'intégration à l'Union européenne comme un objectif stratégique de la République de Moldova ». Y a été également prévue l'introduction dans le texte constitutionnel d'un nouveau titre V¹ dénommé « Intégration dans l'Union européenne », qui contient un seul

³⁴ M. Ulianoschi a obtenu le plus bas score parmi les onze candidats en lice au premier tour, qui s'est élevé à 0,52 %.

³⁵ V. Vitu, *Maia Sandu cere Parlamentului să inițieze procesul de organizare a referendumului de aderare la UE*, dans *rfi*, 18-03-2024, : www.rfi.fr/ro/republica-moldova/20240318-maia-sandu-cere-parlamentului-să-inițieze-procesul-de-organizare-a-referendumului-de-aderare-la-ue.

³⁶ *Ibid.*

article : 140¹ « Adhésion aux traités constitutifs et aux actes de révision des traités constitutifs de l'Union européenne », octroyant au Parlement la compétence de prendre, par la voie d'une loi organique, la décision d'adhésion aux traités constitutifs de l'Union européenne et aux actes de révision des traités constitutifs et reconnaissant la primauté des traités constitutifs et des actes juridiques contraignants de l'Union européenne sur les lois internes.

Cette initiative a été présentée comme s'inscrivant dans la continuité du parcours européen dans lequel s'est engagée la Moldavie depuis 2009 et, plus particulièrement depuis l'obtention, suite à la décision du Conseil européen du 23 juin 2022, du statut de pays candidat à l'adhésion à l'Union européenne. La proposition de loi constitutionnelle a été validée par la Cour constitutionnelle, tout comme la voie référendaire choisie, alors que celle-ci n'est pas prévue par la Constitution. En effet, elle a été admise à la suite d'une interprétation corroborée des articles 2 et 75 du texte constitutionnel³⁷, établie par les juges constitutionnels dans un avis n. 3 du 6 juillet 2010, qui a été confirmée dans l'avis n. 1 du 22 septembre 2014, portant sur l'initiative de révision des articles 78, 85, 89, 91 et 135 de la Constitution par référendum constitutionnel républicain, et dans l'avis n. 2 du 10 novembre 2015. Selon la Cour, compte tenu du fait que, lors des référendums constitutionnels, le peuple est appelé à exprimer directement son pouvoir souverain, en exprimant son opinion sur les questions les plus importantes de la société et de l'État, ce droit doit lui être reconnu, même s'il n'est pas explicitement prévu dans la Constitution. Elle a donc introduit par la voie prétorienne la procédure du « référendum constitutionnel républicain », dont « les résultats sont obligatoires et n'appellent pas de confirmation de la part du Parlement » car « la volonté du peuple bénéficie d'un pouvoir juridique suprême ».

Se fondant sur cette jurisprudence, la Cour constitutionnelle conclut, dans l'avis rendu le 16 avril 2024, que « la possibilité de réviser la Constitution par référendum a trouvé sa consécration constitutionnelle à travers l'interprétation corroborée des articles 2 et 75 de la Constitution » et peut désormais être utilisée. Or, « les décisions interprétatives qu'elle émet sont des textes ayant une valeur constitutionnelle et faisant partie intégrante de la Constitution »³⁸. Même si autorisée par les juges constitutionnels, l'organisation de ce référendum le jour du premier tour de l'élection présidentielle³⁹ a été fortement critiquée par les partis d'opposition en raison des finalités populistes qui se cachaient derrière cette initiative.

Outre les divergences relatives à la poursuite du parcours européen du pays, ce sont les méthodes utilisées par la majorité au pouvoir qui ont fait l'objet de nombreuses controverses. Tout d'abord, pour permettre son

³⁷ L'article 75 du texte constitutionnel prévoit que: « (1) Les problèmes les plus importants de la société et de l'État sont soumis au référendum. (2) Les décisions adoptées conformément aux résultats du référendum républicain ont le pouvoir juridique suprême. ». À son tour, l'article 2 du même texte prévoit que: « (1) La souveraineté nationale appartient au peuple de la République de Moldova, qui l'exerce directement et par l'intermédiaire de ses organes représentatifs, conformément aux procédures établies par la Constitution [...] ».

³⁸ La valeur juridique des décisions interprétatives de la Cour constitutionnelle a été réaffirmée dans l'arrêt n. 8 du 11-3- 2024, § 24.

³⁹ Parlement, d éc. n. 121 du 16-05- 2024.

organisation le même jour que l'élection présidentielle, a été révisé en urgence le Code électoral. Une députée de la majorité présidentielle est en effet venue avec une proposition d'amendement dudit Code deux jours après la déclaration par la Présidente en exercice de son intention de se représenter en tant que candidate pour un second mandat, adoptée le 28 décembre 2023 par 58 députés de la majorité.

Ensuite, pour permettre l'organisation du référendum, l'état d'urgence introduit pour cause de crise énergétique et économique a été levé⁴⁰, alors qu'aucune circonstance nouvelle ne justifiait une telle décision, ni d'ailleurs sa réintroduction, le 16 décembre 2024, c'est-à-dire juste après la tenue du référendum et de l'élection présidentielle. À l'exception de la parenthèse du référendum, la Moldavie est donc en régime d'état d'urgence quasi permanent depuis la crise due à la pandémie du Covid-19, alors que la Présidente Sandu et son Gouvernement disposent de la majorité parlementaire nécessaire pour prendre toute décision politique et assurer ainsi la mise en œuvre de leur programme politique.

La manière dont la question a été formulée – « soutenez-vous l'amendement de la Constitution en vue de l'adhésion de la République de Moldova à l'Union européenne ? » – a été également critiquée⁴¹. Cette question a été quasi identique à celle posée aux citoyens roumains lors du référendum organisé les 18 et 19 octobre 2003 sur la nouvelle Constitution, en vue d'une adhésion du pays à l'Union européenne prévue en mai 2004, au même moment que les autres pays d'Europe centrale et orientale⁴². L'expérience des pays de l'Est montre que, de manière générale, une telle question est posée lorsque les négociations en vue de l'adhésion à l'Union européenne se trouvent en phase de finalisation. En Pologne, un référendum a été organisé les 7 et 8 juin 2003 pour permettre à la population de se prononcer sur l'adhésion du pays à l'Union européenne, intervenue le 1^{er} mai 2004. En Slovénie, ce fut également le cas lors du référendum du 23 mars 2003. En Hongrie, ce même type de référendum a été organisé le 12 avril 2003. En Lituanie et en Estonie, le 14 septembre 2003. En Lettonie, le 20 septembre 2003.

La demande faite aux citoyens moldaves de se prononcer dans le cadre d'un référendum s'ils sont favorables ou non à un amendement de la Constitution en vue de l'adhésion à l'Union européenne, alors que les négociations venaient à peine d'être ouvertes et qu'un Grand rassemblement national « La Moldavie européenne » a été organisé par la majorité au pouvoir le 21 mai 2023, lors duquel a été adoptée, sans vote, la résolution affirmant « le souhait du peuple de continuer le parcours européen », a été

⁴⁰ En vertu de l'article 184 du Code électoral, « (1) Le référendum républicain ne peut être organisé en cas d'instauration/déclaration d'un état d'urgence, de siège ou de guerre, ni dans les 120 jours suivant la levée de l'état concerné. Si la période pour laquelle l'état d'urgence, de siège ou de guerre établi/déclaré chevauche la date du référendum républicain, prévue avant l'établissement/déclaration de l'état respectif, le référendum est annulé de droit ou reporté à un autre jour, en respectant les délais prévus par le présent Code. La décision de reporter le référendum républicain est adoptée par l'organe qui a émis l'acte déclarant le référendum. ».

⁴¹ Initialement, la formulation de la question a été différente: « Êtes-vous favorable à l'adhésion de la République de Moldova à l'Union européenne ? ».

⁴² L'adhésion a été finalement reportée au 1^{er} janvier 2007 du fait des avancées mitigées de la Roumanie au niveau des réformes en matière de lutte contre la corruption.

interprétée par l'opposition comme une initiative purement populiste de la présidente de la République pour détourner le débat électoral.

En effet, la Présidente Maia Sandu avait été élue en 2020 sur la base d'un objectif phare de son programme politique, qui a été le seul concrètement abordé d'ailleurs : la lutte contre la corruption. Phénomène systémique qui gangrène tous les secteurs et, plus particulièrement, celui de la justice. Si la Présidente bénéficie d'une bonne image à l'international, elle très critiquée au niveau national en raison de la baisse du niveau de vie, due à l'inflation, de l'absence de résultats dans le domaine économique, qui est désormais en récession. En matière de lutte contre la corruption, l'adoption de plusieurs lois anti-corruption a constitué la seule avancée⁴³. Les auteurs du « vol d'un milliard de dollars » ne purgent toujours pas leur peine. Aucune somme de cet argent frauduleusement extrait du secteur bancaire n'a été restituée au Trésor public. Le niveau de corruption n'a pas connu de baisse non plus, tel que le prouvent les scandales successifs, dont l'apogée vient d'être atteint ces derniers jours à cause d'amendements introduits délibérément en 2021⁴⁴ ayant favorisé la sortie de prison de certaines figures du grand banditisme⁴⁵.

Si la campagne électorale était restée basée sur les résultats concrets obtenus au cours de l'exercice du premier mandat de la Présidente Sandu, les résultats des urnes risquaient de ne pas être à son avantage. Le détournement des débats vers la question de l'intégration européenne, et donc vers l'éternelle opposition Est-Ouest, a constitué une échappatoire commode et une manière aussi d'orienter le vote pour l'élection présidentielle. Or, le vote au référendum pour l'adhésion à l'Union européenne a été vu comme allant de pair avec le vote pour la réélection de la Présidente Sandu qui a amené le pays vers son acceptation en tant que pays candidat à l'adhésion.

Du point de vue juridique, l'introduction dans le texte constitutionnel de dispositions visant la ratification des traités constitutifs et modificatifs de

⁴³ Selon *Transparency International Moldova*, la République de Moldova a enregistré un score IPC (indice de perception de la corruption) de 42 points en 2023, se situant à la 80^e place sur 180 pays inclus dans le classement. Au cours des cinq dernières années, une augmentation de 10 points seulement a été obtenue: 2019 – 32, 2020 – 34, 2021 – 36, 2022 – 39, 2023 – 42 points. Parmi ses « voisins de classement » figurent: la Chine, la Hongrie, la Macédoine du Nord (avec un IPC de 42 points), le Kosovo (41) et l'Afrique du Sud (41). À titre de comparaison: la Roumanie a enregistré un score IPC de 46 points, la Bulgarie (45), la République tchèque (57), l'Estonie (76), la Lituanie (61), la Lettonie (60).

⁴⁴ Loi n. 243 du 24-12-2021 visant l'amnistie à l'occasion du XXX^e anniversaire depuis la proclamation de l'indépendance de la République de Moldova.

⁴⁵ En tant que réponse immédiate, il a été décidé d'exclure, le 4 avril 2025, du parti présidentiel PAS l'ancienne présidente de la Commission juridique, nominations et immunités du Parlement qui aurait abusé de la confiance de ses collègues pour faire adopter l'amendement. Le président du Parlement, Igor Grosu, lui a demandé également de présenter sa démission de la fonction de députée. Une méthode étrange de règlement des crises politiques, en sachant que l'amendement a été toutefois voté par tous les députés de la majorité – ce qui pose la question de leur compétence, outre celle de l'intégrité – et a été promulguée par la Présidente Sandu. Olesia Stamate est la deuxième députée à être exclue des rangs du PAS, après Victoria Cazacu, une députée à qui les dirigeants du PAS ont également demandé de démissionner de ses fonctions, après que sa fille ait été impliquée dans une affaire de corruption à l'aéroport international de Chişinău. Cf: moldova.europalibera.org/a/olesia-stamate-exclusa-din-randurile-pas-din-cauza-amendamentelor-aduse-legii-amnistiei/33373533.html.

l'Union européenne et leur positionnement hiérarchique dans l'ordre juridique interne, en début de la phase d'ouverture des négociations, n'entraîne aucune conséquence sur le déroulement du processus et son possible issu favorable. Du point de vue politique, la volonté de détourner le débat électoral pour éviter que celui-ci soit axé sur les résultats obtenus à la fin du premier mandat présidentiel, à travers une instrumentalisation de l'institution du référendum et du texte constitutionnel a été une stratégie risquée qui a failli se retourner contre la candidate Sandu. Elle a remporté son pari avec un faible « oui », qui s'est élevé à 50,35 %⁴⁶, mais par ce genre de pratiques sont créés des précédents peu conformes aux principes de la démocratie et de l'État de droit, dont l'opposition pro-russe saura sans doute profiter, en les utilisant à son avantage pour mettre en œuvre des politiques totalement contraires aux valeurs européennes, dans le cas où elle sortirait gagnante à l'issue des élections parlementaires qui devraient se tenir entre juillet et octobre prochains.

4. Conclusion

Le clivage « pro-européens contre pro-russes » agite de longue date la vie politique moldave. L'élection de Maia Sandu à la présidence fin 2020 puis la guerre en Ukraine ont ravivé les fractures, malgré les rêves d'un « nouveau départ ». Celles-ci ont été encore amplifiées lors des deux tours de l'élection présidentielle de 2024 et du référendum constitutionnel organisé le jour du premier tour. La victoire obtenue par Maia Sandu à l'élection présidentielle a été certes importante, même si elle a été ternie par le faible « oui » du référendum. Toutefois, l'action de la Présidente Sandu pourrait être bloquée si les partis pro-russes réussissent à gagner les élections législatives à venir. C'est de ces résultats que dépendra finalement la direction du chemin qui sera pris par la Moldavie.

Ce choix sera-t-il fait dans le respect des règles électorales, sans fraudes massives ? Dans le cas où celles-ci interviendraient, la Cour constitutionnelle moldave appliquerait-elle la même méthode que sa consœur roumaine, dans la continuité de sa jurisprudence de 2023 – avec tous les risques qu'elle entraîne au niveau du non-respect du principe de sécurité juridique, du droit à un procès équitable⁴⁷ –, ou alors déciderait-elle de garder la ligne jurisprudentielle établie en 2016 et reprise dans les avis de confirmation des résultats du référendum et de l'élection présidentielle de 2024 ?

Une équation qui contient beaucoup trop d'inconnues pour tenter d'avancer une quelconque prévision en matière de stabilité démocratique, de continuation du parcours européen par la Moldavie et du rôle que pourrait

⁴⁶ Pour les résultats finaux et leur répartition par district, voir: pvt12024.cec.md/cec-template-referendum-results.html. Les résultats du référendum ont été confirmés par la Cour constitutionnelle dans l'avis n. 24 du 31-10- 2024.

⁴⁷ À ce titre, voir: Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Rapport urgent sur l'annulation des résultats des élections par les cours constitutionnelles*, 22 p., CDL-PI(2025)001, [www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI\(2025\)001-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-PI(2025)001-f).

jouer la Cour constitutionnelle⁴⁸. La seule certitude réside dans le nécessaire changement des pratiques, et non seulement du cadre normatif, les responsables politiques ayant une forte responsabilité en termes d'amélioration de la qualité des débats, d'exemplarité à tous les niveaux, d'établissement de vrais programmes politiques et de formation de la sorte d'une culture démocratique citoyenne. Un changement qui est urgent, compte tenu du contexte et des menaces qui pèsent sur l'État moldave.

Nataša Danelciuc-Colodrovschi
Institut Louis Favoreu,
Aix-Marseille Université
natasa.colodrovschi-danelciuc@univ-amu.fr

⁴⁸ Il s'agit d'une question d'actualité dans la doctrine en général, tel que le prouvent les différentes contributions de l'ouvrage *The Entrenchment of Democracy. The Comparative Constitutional Design of Elections, Parties and Voting*, publié sous la dir. de T. Ginsburg, A.Z. Huq, T. Khaitan, Cambridge, 2024, 268