



Strasbourg, le 13 octobre 2026

CDL-AD(2026)032

Or. angl.

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

RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA

AVIS

SUR

**LE PROJET DE LOI RELATIF AU STATUT, A LA CONDUITE ET A LA
DEONTOLOGIE DES MEMBRES DU PARLEMENT**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 148^e session plénière
(Venise, 9-10 octobre 2026)**

Sur la base des observations de

M. Rafael BUSTOS GISBERT (membre suppléant, Espagne)
Mme Etilda GJONAJ (membre, Albanie)
M. Vladimir VARDANYAN (membre, Arménie)

Avis co-financé
par l'Union européenne



Ce document a été traduit de sa langue originale à l'aide d'un service de traduction automatique et vérifié par un relecteur humain au Secrétariat de la Commission de Venise. Malgré tous les efforts déployés pour assurer l'exactitude de la traduction, aucune garantie n'est donnée quant à son exhaustivité ou à son exactitude. En cas de divergence ou de différence d'interprétation, la version originale fait foi.

www.venice.coe.int

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Contexte et portée de l'avis	3
III.	Analyse	4
A.	Relation entre le projet de loi et le règlement intérieur du Parlement	4
B.	Nature du mandat parlementaire et principes régissant l'activité des membres du Parlement	5
C.	Validation du mandat parlementaire et obligation de prêter serment	7
D.	Cessation du mandat parlementaire	9
1.	Démission	9
2.	Retrait du mandat	9
3.	Incompatibilités	13
4.	Conflits d'intérêts	14
5.	Garanties procédurales relatives à la cessation du mandat parlementaire	15
E.	Immunité parlementaire	16
1.	Irresponsabilité	17
2.	Inviolabilité	19
3.	Procédure de levée de l'inviolabilité	20
F.	Conduite et déontologie	22
1.	Droits des membres du Parlement, des groupes parlementaires et de l'opposition parlementaire	22
2.	Conduite, déontologie et motifs de responsabilité disciplinaire	24
a.	Aperçu général et principes fondamentaux du régime disciplinaire	24
b.	Examen des motifs spécifiques	26
3.	Sanctions	29
4.	Instances disciplinaires, procédures et règlement des litiges	33
IV.	Conclusion	37

I. Introduction

1. Par lettre du 18 août 2026, M. Igor Grosu, président du Parlement de la République de Moldova, a demandé l'avis de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur le projet de loi n° 448 du 6 décembre 2023 relatif au statut, à la conduite et à la déontologie des membres du Parlement (ci-après dénommé « le projet de loi ») ([CDL-REF\(2026\)042](#)).

2. M. Rafael Bustos Gisbert, Mme Etilda Gjonaj et M. Vladimir Vardanyan ont fait office de rapporteurs pour le présent avis.

3. Les 17 et 18 septembre 2026, les rapporteurs, accompagnés de M. Khagani Guliyev et de M. Adrià Rodríguez-Perez du Secrétariat, ont tenu des réunions en ligne avec des représentants de la majorité et de l'opposition au Parlement, du Cabinet du président de la République de Moldova, du ministère de la Justice, du Bureau de l'intégration européenne au sein de la Chancellerie d'État, l'Office national de l'intégrité, la Cour constitutionnelle, le Parquet général et le Parquet anticorruption, le Bureau du médiateur et le Conseil pour l'égalité, ainsi qu'avec des organisations de la société civile et des partenaires internationaux présents en République de Moldova. La Commission remercie les autorités de la République de Moldova et le Bureau du Conseil de l'Europe à Chișinău pour l'excellente organisation de ces réunions en ligne.

4. Le présent avis a été élaboré sur la base de la traduction anglaise du projet de loi. Il se peut que cette traduction ne reflète pas fidèlement la version originale sur tous les points.

5. Le présent avis a été rédigé sur la base des observations formulées par les rapporteurs et des résultats des réunions en ligne des 17 et 18 septembre 2026. Le projet d'avis a été examiné lors de la réunion conjointe des sous-commissions des institutions démocratiques, de la justice constitutionnelle et de l'État de droit, le 8 octobre 2026. À l'issue d'un échange de vues avec M. Igor Talmazan, secrétaire de la commission juridique chargée des nominations et des immunités du Parlement de la République de Moldova, et Mme Ana Calinici, vice-présidente de la commission pour l'intégration européenne du Parlement de la République de Moldova, cet avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 148^e session plénière (Venise, 9-10 octobre 2026).

II. Contexte et portée de l'avis

6. Dans sa lettre, le président du Parlement note que « *le projet de loi n° 448/2023 vise à réglementer le statut des membres du Parlement, les principes régissant l'exercice du mandat parlementaire, les droits et obligations des membres du Parlement, les incompatibilités, les conflits d'intérêts, l'immunité parlementaire, les normes de conduite et d'éthique, ainsi que les mécanismes de responsabilité applicables en cas de violation de ces derniers. La nécessité de faire avancer ce projet de loi découle de l'importance de renforcer un cadre juridique clair et prévisible régissant l'exercice du mandat parlementaire, en tenant dûment compte du caractère représentatif, libre et irrévocable du mandat d'un député* ».

7. Le projet de loi a été adopté en première lecture en décembre 2023 et devrait remplacer la loi n° 39 du 7 avril 1994¹ qui régit actuellement le statut des membres du Parlement, leurs incompatibilités, leurs immunités, leurs droits et leurs obligations. Le projet de loi a été élaboré sous la forme d'une loi organique, ce qui nécessite son adoption à la majorité des membres du Parlement élus, après au moins deux lectures (article 74, paragraphe 1, de la Constitution).

¹ La loi n° 39 du 7 avril 1994 est disponible en roumain dans la base de données législative nationale moldave : www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=136152&lang=ro

8. Ce projet de loi est étroitement lié au projet de code relatif à l'organisation et au fonctionnement du Parlement (« le projet de code ») sur lequel le président du Parlement a également sollicité un avis d' de la Commission de Venise. Le projet de code a fait l'objet d'un avis distinct mais connexe ([CDL-AD\(2026\)028](#)). Comme indiqué dans l'avis correspondant sur le projet de code (paragraphe 13 et 17), lors de réunions tenues à Chişinău dans le cadre de la préparation de cet avis, la délégation de la Commission de Venise a été informée que le Parlement avait prévu de fusionner les deux textes lors de la deuxième lecture. Cependant, le projet de code a été adopté en deuxième lecture en août, et lors des réunions en ligne tenues en septembre, la délégation a compris qu'il existait encore une possibilité que la fusion n'ait pas lieu.

9. L'avis porte sur l'ensemble du projet de loi. Plutôt que de procéder à une analyse article par article, la Commission de Venise a choisi d'examiner le projet de loi d'un point de vue thématique et structurel, en se concentrant sur les questions clés concernant le statut, la conduite et l'éthique des membres du Parlement. L'absence de commentaires sur certaines dispositions du projet de loi ne doit pas être interprétée comme une approbation tacite de celles-ci par la Commission.

III. Analyse

A. Relation entre le projet de loi et le règlement intérieur du Parlement

10. D'emblée, la Commission observe que l'article 1er, paragraphe 2, du projet de loi stipule que « *le statut, la conduite et la déontologie du député sont régis par la Constitution et la présente loi* », tandis que l'article 1er, paragraphe 3, prévoit que « *certaines normes relatives à l'exercice du mandat de député peuvent également être établies dans d'autres actes normatifs* ». Par ailleurs, conformément à l'article 71, paragraphe 1, « *la présente loi s'applique en complément des dispositions du règlement intérieur du Parlement adopté par la loi n° 797/1996. En cas de contradiction entre ces actes normatifs, les dispositions de la présente loi prévalent* ».

11. La Commission observe que l'article 64, paragraphe 1, de la Constitution stipule que « *la structure, l'organisation et le fonctionnement du Parlement sont fixés par des règlements internes* » et que, conformément à l'article 72, paragraphe 3, point c), une loi organique régit l'organisation et le fonctionnement du Parlement.²

12. Compte tenu des chevauchements considérables entre ces deux textes législatifs, et étant donné que le projet de code vise à « *regrouper, au sein d'un système unifié, les règles juridiques les plus importantes d'une branche particulière du droit* » (article 69, paragraphe 1, de la loi n° 100/2017 relative aux actes normatifs, voir [CDL-AD\(2026\)028](#), paragraphe 31), la Commission recommande que ces deux questions soient réglementées dans un seul et même texte législatif. Si les autorités ne souhaitent pas procéder à cette fusion, la Commission recommande vivement que le champ d'application des deux textes législatifs soit clairement délimité. Comme indiqué dans l'avis correspondant sur le projet de code ([CDL-AD\(2026\)028](#), paragraphe 48), le projet de loi devrait régir les aspects de fond relatifs au statut, à la conduite et à la déontologie des membres du Parlement, tandis que les aspects procéduraux connexes devraient être laissés au code. Ces derniers comprennent notamment les demandes, les délais, les auditions, les rapports, les votes, les motivations et le réexamen, qui sont actuellement régis par le projet de loi. En tout état de cause, le règlement intérieur devant être remplacé par le Code, toute référence devrait renvoyer à ce dernier. La Commission souligne que cette délimitation ne doit pas entraîner de vide juridique. Si la fusion ne devait pas avoir lieu, chacun des deux textes devrait contenir un renvoi explicite à l'autre, et les garanties

² La Constitution prévoit également que les incompatibilités autres que celles déjà prévues par la Constitution sont établies par une loi organique (article 70, paragraphe 2, de la Constitution).

procédurales identifiées dans le présent avis ainsi que dans l'avis correspondant sur le projet de Code doivent en tout état de cause être inscrites dans l'un d'entre eux.

13. Que ces deux textes législatifs soient fusionnés ou non, la Commission souligne qu'ils doivent respecter le principe de la primauté constitutionnelle. Comme indiqué à propos du projet de Code ([CDL-AD\(2026\)028](#), paragraphe 43), les lois organiques ne devraient pas contenir de dispositions qui modifient de manière substantielle ou prévalent sur la Constitution, car de telles mesures relèvent à juste titre du domaine de la révision constitutionnelle. Cette conclusion s'applique également au projet de loi faisant l'objet du présent avis.

14. Enfin, la Commission observe que l'article 1, paragraphe 3, dispose que « *certaines normes relatives à l'exercice du mandat de député peuvent également être établies dans d'autres actes normatifs* ». Dans l'avis examinant le projet de code, la Commission a souligné que le Parlement ne devrait pas interpréter ni modifier le code d'une manière qui limite le mandat ou les droits des parlementaires, en particulier ceux de l'opposition ([CDL-AD\(2026\)028](#), paragraphe 38). La Commission s'inquiète donc de la possibilité de déléguer certains aspects liés au statut, à la conduite et à l'éthique à d'autres textes législatifs. Plus précisément, elle craint tout particulièrement que, sous cette forme ouverte, l'article 1, paragraphe 3, n'affaiblisse les efforts législatifs en cours et n'entraîne une dilution, voire une érosion, des garanties indispensables au travail des membres du Parlement, en particulier ceux de l'opposition. La Commission recommande donc de réexaminer l'article 1, paragraphe 3, du projet de loi. Si cette disposition devait être maintenue, elle recommande qu'une liste restreinte de ces instruments et/ou de ces matières soit clairement établie dans le projet de loi. Comme souligné dans l'avis correspondant ([CDL-AD\(2026\)028](#), paragraphes 39 et 124), les actes normatifs relatifs aux questions parlementaires adoptés en vertu de l'article 1, paragraphe 3, ne devraient pas être adoptés à une majorité inférieure à celle requise pour la présente loi, ni régir des questions de fond relevant de la législation sectorielle applicable.

B. Nature du mandat parlementaire et principes régissant l'activité des membres du Parlement

15. L'article 3 du projet de loi définit la nature du mandat parlementaire, en précisant que « *le député est le représentant du peuple et exerce un mandat représentatif* » et que « *tout mandat impératif est nul* ». Cette disposition reprend fidèlement le libellé de l'article 68 de la Constitution³ ainsi que l'interprétation de cet article donnée par la Cour constitutionnelle moldave.⁴ La Commission de Venise s'est opposée à plusieurs reprises au mandat impératif, le qualifiant de contraire au principe du mandat libre et indépendant⁵, et a souligné qu'un parlementaire représente le peuple et la nation dans son ensemble, et non seulement une partie de celle-ci, un groupe spécifique de personnes ou une partie territoriale du pays.⁶ Cette approche est également conforme à la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour »).⁷ La Commission de Venise s'en félicite.

16. L'article 3 établit également l'irrévocabilité du mandat parlementaire, en prévoyant que « *le parti, l'organisation sociopolitique ou le bloc électoral sur la liste duquel le député a été élu*

³ L'article 68 (mandat représentatif) de la Constitution est libellé comme suit :

« (1) Dans l'exercice de leur mandat, les députés sont au service du peuple.

(2) Tout mandat impératif est réputé nul et non avenu. »

⁴ [Cour constitutionnelle de la République de Moldova, arrêt relatif à l'interprétation de l'article 68, paragraphes \(1\) et \(2\), et de l'article 69, paragraphe \(2\), de la Constitution \(requête n° 8b/2012\) du 19 juin 2012.](#)

⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2009\)027](#), Rapport sur le Mandat impératif et les pratiques similaires, paragraphe 39, et Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)026](#), Ukraine - Avis sur le projet de loi sur les amendements aux Règles de procédure de la Verkhovna Rada de l'Ukraine, paragraphe 34.

⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)026](#), Ukraine - Avis sur le projet de loi sur les amendements à l'article 51 du Règlement de la Verkhovna Rada sur la responsabilité politique des membres du Parlement ukrainien associés à des partis politiques dont les activités ont été suspendues, paragraphe 34.

⁷ *Tomenko c. Ukraine*, [n° 79340/16](#), § 116, 10 juillet 2025.

perd le droit de le révoquer ». La Commission de Venise a clairement indiqué que la révocation et la destitution des représentants élus semblent contraires au principe de représentation.⁸ L'irrévocabilité du mandat parlementaire est conforme au principe du mandat libre et indépendant, ce qui signifie qu'un député peut changer d'appartenance politique ou devenir indépendant sans risquer de perdre son mandat.⁹ En conséquence, la Commission de Venise se félicite de l'inscription du principe de l'irrévocabilité du mandat parlementaire dans le projet de loi. Elle estime toutefois que la formulation « *perdra le droit de les révoquer* » devrait être reformulée, car le parti politique, l'organisation sociopolitique ou le bloc électoral ne saurait en aucun cas disposer d'un tel droit après l'élection d'un député ; les sièges parlementaires appartiennent aux membres du Parlement élus et non à leurs partis.¹⁰

17. L'article 2 du projet de loi énumère les principes régissant l'activité des membres du Parlement. En particulier, le paragraphe c) de cet article fait référence à « *l'impartialité et l'indépendance, principe selon lequel les membres du Parlement, dans l'exercice de leurs fonctions, doivent adopter une attitude objective, neutre vis-à-vis de tout intérêt politique, économique, religieux ou autre, et exercer leur mandat de manière impartiale, sans aucune influence extérieure susceptible d'affecter l'exercice de leurs fonctions officielles* ». La Commission estime que l'exigence d'être « *neutre vis-à-vis de tout intérêt politique, économique, religieux ou autre* », en tant que composante du principe d'« *impartialité et d'indépendance* », est problématique du point de vue de la nature politique de la fonction de député. À cet égard, la Cour a déjà jugé que « *les membres du Parlement ne peuvent, par définition, être politiquement neutres* ». ¹¹ La Commission de Venise recommande donc plutôt de prévoir que les membres du Parlement ne reçoivent d'instructions de personne dans l'exercice de leur mandat libre et indépendant.

18. Le paragraphe h) de l'article 2 fait référence à « *l'égalité et la non-discrimination, principe selon lequel le député doit éviter toute discrimination fondée sur la race, la nationalité, l'origine ethnique, la langue, la religion, le genre, les opinions, l'appartenance politique, la fortune ou l'origine sociale* ». Bien que l'introduction de cette disposition soit louable, la Commission de Venise recommande de fournir une liste non exhaustive des motifs protégés.

19. Le paragraphe i) de l'article 2 prévoit le « *respect de l'image du Parlement, principe selon lequel les membres du Parlement ne portent pas atteinte à l'image des autres membres du Parlement ni à celle du Parlement par leur conduite, leurs propos écrits ou prononcés* ». De l'avis de la Commission, ce principe est trop large et vague, et se prête à une interprétation subjective. Il devrait être remplacé par le principe du respect des droits des autres membres du Parlement et du bon déroulement des travaux parlementaires.

⁸ Commission de Venise-OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2021\)007](#), Kirghizistan - Avis conjoint de la Commission de Venise et de OSCE/BIDDH sur le projet de constitution de la République Kirghize, paragraphe 69.

⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)015](#), « Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères », paragraphe 51.

¹⁰ Commission de Venise-OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2011\)005](#), Avis conjoint sur le projet de loi «modifiant et amendant la loi relative à l'élection des membres du Parlement» de la République de Serbie par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH, paragraphe 42. Les lignes directrices de la Commission de Venise-OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques prévoient que « *selon un principe démocratique généralement admis, le mandat parlementaire appartient à chaque député à titre individuel, car il lui est conféré par les électeurs au suffrage universel et non par un parti politique* » (Commission de Venise-OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2020\)032](#), Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques (deuxième édition), paragraphe 131). Voir également : *Paunović et Milivojević c. Serbie*, [n° 41683/06](#), § 63, 24 mai 2016.

¹¹ *Ždanoka c. Lettonie* [GC], [n° 58278/00](#), § 117, CEDH 2006-IV, et *Mugemangango c. Belgique* [GC], [n° 310/15](#), § 98, 10 juillet 2020.

C. Validation du mandat parlementaire et obligation de prêter serment

20. Conformément à l'article 69, paragraphe 1 (mandat des membres du Parlement) de la Constitution, « *les membres du Parlement commencent à exercer leur mandat sous réserve d'une validation préalable* ». À cet égard, l'article 62 (validation du mandat du député) de la Constitution dispose que « *sur proposition de la Commission électorale centrale, la Cour constitutionnelle statue soit sur la validation du mandat du député, soit sur son invalidation en cas de violation de la législation électorale* ».

21. Le début du mandat parlementaire est donc subordonné à la validation du mandat du député par la Cour constitutionnelle et, en conséquence, l'article 4, paragraphe 1, du projet de loi prévoit que « *le mandat du député prend effet à compter de la date de l'élection, à condition qu'il soit validé par l* ». Parallèlement, l'article 4 semble instaurer une nouvelle condition, à savoir l'obligation de prêter serment devant l'assemblée plénière du Parlement, en prévoyant que « *après la constitution légale du Parlement, chaque député prête serment devant l'assemblée plénière du Parlement, réunie en séance solennelle, conformément au texte prévu à l'article 79, paragraphe (2), de la Constitution de la République de Moldova* » et que « *le refus de prêter serment entraîne l'invalidation du mandat, fait dont prend acte l'assemblée plénière du Parlement* ».

22. La Commission de Venise observe que l'article 56 (fidélité à la patrie) de la Constitution dispose de manière générale que « *les citoyens chargés d'exercer des fonctions publiques, ainsi que les militaires, sont tenus de s'acquitter loyalement de leurs devoirs envers l'État et, dans les cas prévus par la loi, de prêter serment conformément à la loi* ». Toutefois, contrairement au président de la République et aux membres du gouvernement, qui sont tenus de prêter serment en vertu de la Constitution de la République de Moldova (respectivement l'article 79 (validation du mandat et prestation de serment) et l'article 98 (investiture) de la Constitution), la Constitution ne prévoit pas d'exigence spécifique de ce type pour l'exercice du mandat des membres du Parlement.

23. La Commission de Venise observe en outre que l'obligation pour les membres du Parlement de prêter serment est également prévue par l'article 18 du projet de code. Toutefois, alors que l'article 4 du projet de loi renvoie à l'article 79, paragraphe 2, de la Constitution pour le libellé du serment,¹² l'article 18 du projet de code prévoit un autre libellé.¹³ De plus, les deux textes utilisent une terminologie juridique différente pour désigner les conséquences du refus de prêter serment : invalidation du mandat en vertu de l'article 4, paragraphe 5, du projet de loi et retrait du mandat en vertu de l'article 18, paragraphe 4, du projet de code. La Commission observe par ailleurs que l'article 79, paragraphe 2, de la Constitution prescrit le serment du président de la République lors de la validation de son mandat, et ne saurait donc fournir le libellé du serment des membres du Parlement. La Commission recommande qu'un libellé unique du serment, ainsi qu'un ensemble unique de

¹² L'article 79, paragraphe 2 (validation du mandat et prestation de serment) de la Constitution est libellé comme suit :

« (2) Dans un délai maximal de 45 jours à compter de l'élection, le candidat élu dont l'élection a été validée prête le serment suivant devant le Parlement et la Cour constitutionnelle :

« Je jure solennellement de consacrer toutes mes forces et toutes mes capacités à la prospérité de la République de Moldova, de respecter la Constitution et les lois du pays, de défendre la démocratie, les droits de l'homme et les libertés fondamentales, ainsi que la souveraineté, l'indépendance, l'unité et l'intégrité territoriale de la Moldova ».

¹³ L'article 18, paragraphe 1 (prestation de serment) du projet de code est libellé comme suit :

« (1) Après la présentation du rapport de la Cour constitutionnelle, le président de la séance invite les députés à se présenter à la tribune centrale pour prêter serment, comme suit :

Je jure de me montrer digne de la confiance que le peuple a placée en moi, de participer de bonne foi à l'exercice du pouvoir d'État, de respecter la Constitution et les lois du pays, de remplir les devoirs qui m'incombent en tant que député, et que les actions que j'entreprendrai ne viseront que le bien et le bien-être du peuple. »

conséquences attachées à son refus, soient fixés dans un seul et même instrument, auquel l'autre devrait se référer (voir également [CDL-AD\(2026\)028](#), paragraphe 48).

24. Le serment des membres du Parlement revêt une importance symbolique en tant que signe visible de loyauté envers la Constitution¹⁴ et les principes constitutionnels de la démocratie.¹⁵ Toutefois, la distinction entre l'acte constitutionnel de l'élection et l'obligation subséquente de prêter serment est importante pour déterminer la nature du serment et les implications d'un refus de le prêter.

25. Bien qu'il appartienne à la Cour constitutionnelle de Moldova d'examiner la conformité de cette disposition avec la Constitution, la Commission de Venise ne peut ignorer le fait que la Constitution ne prévoit pas une telle condition pour l'exercice du mandat de député après sa validation, et encore moins l'invalidation automatique d'un mandat de député obtenu par voie électorale en cas de refus de prêter serment. L'annulation automatique d'un mandat de député équivaldrait à une ingérence dans le droit à des élections libres prévu à l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention, qui garantit le droit de toute personne de se présenter aux élections et, une fois élue, d'exercer son mandat.¹⁶ Cette mesure pourrait également constituer une ingérence dans le droit à la liberté d'expression prévu à l'article 10 de la Convention.¹⁷ Bien que ces droits ne soient pas absolus et qu'ils puissent faire l'objet de restrictions dans la poursuite d'un but légitime, les moyens employés ne doivent pas être disproportionnés au point de porter atteinte à l'essence même des droits protégés.¹⁸

26. Une interprétation restrictive de l'obligation de prêter serment, qui ne devrait pas empêcher les membres du Parlement élus d'exercer leur mandat après sa validation, est également étayée par les avis de la Commission de Venise concernant la prestation de serment des juges de la Cour constitutionnelle.¹⁹ En conséquence, la Commission de Venise recommande de reconsidérer l'invalidation automatique du mandat parlementaire en cas de refus de prêter serment. Le refus de prêter serment ne devrait pas entraîner l'invalidation automatique du mandat de député. Le projet de loi pourrait envisager la possibilité de sanctions moins sévères, telles que la suspension de certains avantages liés au mandat de député, jusqu'à ce que le serment soit prêté. En tout état de cause, le projet de loi devrait prévoir une procédure claire et des garanties procédurales appropriées dans le cadre du processus décisionnel concernant toute sanction à appliquer en cas de refus de prêter serment.

27. Enfin, la Commission de Venise observe que ni l'article 4 du projet de loi, ni l'article 18 du projet de code ne traitent des situations dans lesquelles un député peut refuser de prêter serment pour des raisons de convictions religieuses ou de conscience. Il est donc recommandé d'envisager de prévoir une autre forme de déclaration solennelle ou d'affirmation ayant un effet juridique équivalent.

¹⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)001](#), Avis sur les amendements à la loi du 25 juin 2015 relative au Tribunal constitutionnel de Pologne, paragraphe 108.

¹⁵ *McGuinness c. Royaume-Uni* (déc.), n° 39511/98, CEDH 1999-V.

¹⁶ Voir, entre autres, *Lykourazos c. Grèce*, n° 33554/03, § 50, CEDH 2006-VIII, et *Georgios Papadopoulos c. Chypre*, n° 21454/21, § 66, 9 octobre 2025.

¹⁷ *McGuinness c. Royaume-Uni* (déc.), n° 39511/98, CEDH 1999-V.

¹⁸ À cet égard, la Cour a accordé une importance particulière à la nature et à la sévérité de la sanction lors de l'appréciation de la proportionnalité de l'ingérence et a qualifié la déchéance du mandat parlementaire de mesure extrêmement sévère (voir *Sadak et autres c. Turquie* (n° 2), n° 25144/94, 26149/95 à 26154/95, 27100/95 et 27101/95, §§ 38-40, CEDH 2002-IV, et *Sobaci c. Turquie*, n° 26733/02, §§ 31-32, 29 novembre 2007).

¹⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)005](#), République de Moldova - Avis sur le projet de loi sur la Cour constitutionnelle, paragraphe 44, et Commission de Venise, [CDL-AD\(2026\)031](#), Pologne – Avis sur les pouvoirs du président dans le cadre de la prestation de serment des juges du Tribunal constitutionnel et d'autres nominations judiciaires, paragraphe 72.

D. Cessation du mandat parlementaire

28. L'article 6 du projet de loi dispose ce qui suit :

« (1) *Le mandat de député prend fin :*

a) à la date de la séance légale du Parlement nouvellement élu ;

b) en cas de démission ;

c) en cas de déchéance du mandat ;

d) en cas d'incompatibilité ;

e) en cas de décès.

(2) En cas de démission, de déchéance du mandat, d'incompatibilité ou de décès, le siège de député devient vacant.

(3) La cessation du mandat de député est constatée par le Parlement par une décision votée à la majorité des membres du Parlement présents, déclarant la vacance du mandat.

(4) En cas de cessation du mandat de député, les documents sont transmis à la Commission électorale centrale en vue de l'engagement de la procédure de validation du mandat du candidat suppléant. »

29. Étant donné qu'aucune question particulière ne se pose concernant la cessation du mandat parlementaire à la date de la séance statutaire du Parlement nouvellement élu ni en cas de décès, le présent avis se concentrera sur les autres motifs de cessation du mandat parlementaire.

1. Démission

30. Le paragraphe 1 de l'article 8 dispose que « *la démission est une manifestation volontaire et unilatérale de la volonté du député de mettre fin à l'exercice de son mandat* ». La Commission de Venise se félicite de cette définition de la démission comme une expression volontaire et unilatérale de la volonté du député de mettre fin à son mandat. La Cour a également souligné le caractère volontaire de la démission, estimant que la cessation d'un mandat parlementaire sur la base d'une lettre de démission non datée signée antérieurement constituait une violation de l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention.²⁰ Toutefois, le projet de loi ne précise pas la procédure à suivre en cas de litige concernant la validité d'une demande de démission (voir paragraphes 58 à 61 ci-dessous).

2. Retrait du mandat

31. L'article 9, paragraphe 1 (retrait du mandat de député) du projet de loi dispose que « *le retrait du mandat de député constitue la cessation forcée de l'exercice du mandat dans les cas suivants : a) inéligibilité ; b) impossibilité définitive d'exercer la fonction de député pendant plus de quatre mois consécutifs ; c) absence injustifiée de toute activité parlementaire pendant plus de quatre mois* ».

32. L'article 9, paragraphe 2, dispose ce qui suit :

« *Le député perd son éligibilité dans les cas suivants :*

a) en cas de reconnaissance de l'incapacité de travail ;

b) en cas de condamnation pour des crimes intentionnels et/ou de condamnation à une peine d'emprisonnement (privation de liberté) par une décision judiciaire définitive et irrévocable, que l'acte ait été commis avant ou après la validation du mandat ;

c) la perte de la nationalité de la République de Moldova ;

d) la constatation, par un acte de constat définitif, de la conclusion, directement ou par l'intermédiaire d'un tiers, d'un acte juridique, de la prise de décision ou de la participation à

²⁰ Voir : *Gaulieder c. Slovaquie*, [n° 36909/97](#), rapport de la Commission du 10 septembre 1999, §§ 39-45, et *Paunović et Milivojević c. Serbie*, [n° 41683/06](#), §§ 61-66, 24 mai 2016.

celle-ci sans avoir résolu le conflit d'intérêts réel conformément aux dispositions de la législation relative au règlement des conflits d'intérêts ;
e) le défaut de dépôt de la déclaration de patrimoine et d'intérêts personnels ou le refus de la déposer conformément à la loi n° 132/2016 relative à la déclaration de patrimoine et d'intérêts personnels ;
f) la décision du tribunal, par une décision irrévocable, de confisquer des biens d'origine illicite;
g) le refus de prêter serment. »

33. En particulier, l'alinéa a) de l'article 9, paragraphe 2, précise qu'un député perd son éligibilité en cas de « *reconnaissance de l'incapacité de travail* ». L'article 9, paragraphe 1, identifie également « *l'impossibilité définitive d'exercer les fonctions de député pendant plus de quatre mois consécutifs* » comme motif de déchéance du mandat. Toutefois, la formulation « incapacité de travail » n'est pas claire et devrait être réexaminée, car elle peut exclure les personnes en situation de handicap, ce qui soulève une question de non-discrimination fondée sur le handicap.²¹ Dans leurs observations écrites sur le présent avis, les autorités moldaves ont fait valoir que cette expression est formulée comme « absence de capacité juridique d'agir » dans le texte original roumain. En tout état de cause, la Commission estime que ce motif ne devrait pas entraîner la perte du mandat des personnes en situation de handicap. Cette disposition semble également faire double emploi avec le cas de l'impossibilité définitive d'exercer la fonction de député pendant plus de quatre mois consécutifs, et une éventuelle fusion de ces dispositions peut être envisagée.

34. L'alinéa b) de l'article 9, paragraphe 2, dispose qu'un député perd son éligibilité « *en cas de condamnation pour des infractions intentionnelles et/ou de condamnation à une peine d'emprisonnement (privation de liberté) prononcée par une décision judiciaire définitive et irrévocable, que l'acte ait été commis avant ou après la validation du mandat* ». Au cours des discussions avec ses interlocuteurs, la délégation de la Commission de Venise a été informée que cette disposition vise à refléter la décision de la Cour constitutionnelle de Moldova du 20 janvier 2015.²²

35. La Commission de Venise s'est déjà penchée sur la question de la perte du mandat parlementaire à la suite d'une condamnation pénale dans son rapport sur l'exclusion des délinquants du Parlement. Elle a notamment observé que, dans le cas où la condamnation prend effet après les élections et où la personne a déjà pris ses fonctions, les électeurs n'étaient pas nécessairement au courant de la procédure en cours ni de la nature des infractions, en particulier si celles-ci avaient été commises ou si la procédure pénale avait été

²¹ À cet égard, le Comité des droits des personnes handicapées des Nations unies a observé, dans son observation générale n° 1 (2014) relative à l'article 12 (égalité de reconnaissance devant la loi), que « *les États parties ont l'obligation de protéger et de promouvoir le droit des personnes handicapées à bénéficier de l'aide de leur choix pour voter au scrutin secret, et à participer à toutes les élections et à tous les référendums sans discrimination* ». Le Comité recommande en outre aux États parties de garantir aux personnes handicapées le droit de se présenter aux élections, d'exercer effectivement leurs fonctions et d'assumer toutes les fonctions publiques à tous les niveaux de gouvernement, en bénéficiant d'aménagements raisonnables et d'un soutien, si elles le souhaitent, dans l'exercice de leur capacité juridique » ([Comité des Nations unies pour les droits des personnes handicapées, observation générale n° 1 \(2014\) relative à l'article 12 \(égalité de reconnaissance devant la loi\), paragraphe 49](#)).

²² Le dispositif pertinent de cette décision de la Cour constitutionnelle est libellé comme suit :

« 3. Au sens des articles 1, paragraphe (3), 38, paragraphe (2), 69, paragraphe (1), et 70, paragraphe (2), de la Constitution, en cas de condamnation pour des crimes commis intentionnellement et/ou d'emprisonnement (privation de liberté) prononcés par un jugement définitif et irrévocable, que cela se soit produit avant ou après la validation du mandat, le membre du Parlement n'est pas éligible au poste de député, cette condamnation étant incompatible avec la qualité de membre du Parlement.

4. Au sens des articles 1, alinéa (3), de l'article 38, paragraphe (2), ainsi que des articles 69 et 70, paragraphe (2), de la Constitution, les personnes dont l'inéligibilité est établie après la validation des résultats électoraux et l'expiration du délai de recours, ou qui, au cours de leur mandat, se trouvent dans l'une des situations d'inéligibilité prévues par le Code électoral, sont incompatibles avec la fonction de député, leur mandat prenant fin de plein droit. » ([Cour constitutionnelle de Moldova, arrêt sur l'interprétation de l'article 1, paragraphe \(3\), lu conjointement avec les articles 69 et 70 de la Constitution de la République de Moldova \(immunité et cessation du mandat du député\) \(requête n° 6b/2014\) du 20 janvier 2015](#)).

engagée après les élections. Le caractère démocratique des élections n'est donc pas compromis si le mandat prend fin, même si les effets de la restriction sont plus sévères pour un membre d'un organe élu que pour une personne se présentant aux élections. Cela pourrait rendre la cessation d'un mandat à la suite d'une condamnation pénale plus facilement admissible que l'inéligibilité.²³ La Commission a ensuite noté que la déchéance légale devrait tenir compte de facteurs tels que la gravité et la nature de l'infraction commise ainsi que la conduite de l'auteur de l'infraction. La déchéance ne devrait donc être prévue qu'en lien avec certains types d'infractions ou avec des peines particulièrement longues.²⁴

36. L'utilisation de la conjonction « et/ou » au paragraphe b) de l'article 9, § 2, suggère que les conditions ne sont pas cumulatives mais représentent deux cas alternatifs dans lesquels le député concerné perdrait son mandat. Toutefois, le libellé de cette disposition ne précise pas clairement quels types d'infractions pénales sont couverts par la notion d'« infraction intentionnelle ».

37. La Commission note également qu'en cas de privation de liberté, un député perd son mandat quelle que soit la durée de la peine. En d'autres termes, une peine de privation de liberté très courte, telle que cinq ou dix jours, prononcée pour la commission d'une infraction mineure, peut entraîner la cessation du mandat parlementaire, ce qui semble disproportionné.

38. En conséquence, la Commission de Venise recommande de modifier le libellé de l'alinéa b) de l'article 9, paragraphe 2, afin de limiter la perte du mandat parlementaire à certains types d'infractions pénales graves ou à celles passibles de peines particulièrement longues.

39. La Commission de Venise observe que, si le refus de prêter serment est défini comme un motif d'invalidation du mandat parlementaire en vertu de l'article 4 du projet de loi (voir paragraphe 21 ci-dessus), l'alinéa g) de l'article 9, paragraphe 2, le mentionne également comme un motif d'inéligibilité entraînant la déchéance du mandat. Cette incohérence devrait être clarifiée.

40. L'article 9, paragraphe 3, précise que « *dans les cas prévus aux alinéas a) à d), le mandat du député prend fin de plein droit* » et l'article 9, paragraphe 4, indique que « *dans les cas prévus aux alinéas d) à f), le Parlement statue, à la demande de l'Autorité nationale d'intégrité, sur la déchéance du mandat du député* ». Or, le cas visé au point d), qui concerne les situations de conflits d'intérêts, est mentionné dans les deux dispositions, et il n'est pas clair si, dans ce cas, la perte du mandat sera décidée de plein droit ou par le Parlement. La Commission observe en outre que le motif énoncé au paragraphe g) de l'article 9, paragraphe 2, à savoir le refus de prêter serment, ne semble être couvert ni par l'article 9, paragraphe 3, ni par l'article 9, paragraphe 4, de sorte que le projet de loi n'indique pas par qui, ni selon quelle procédure, le mandat doit être retiré pour ce motif.

41. Le projet de loi prévoit également la perte du mandat en cas d'absence injustifiée à toute activité parlementaire pendant plus de quatre mois. Cette disposition semble avoir pour objectif de lutter contre l'absentéisme au Parlement et de renforcer la responsabilité des membres du Parlement. Toutefois, la Commission de Venise a déjà exprimé ses doutes quant à la perte du mandat parlementaire pour ce motif. Elle a fait remarquer que « l'action politique peut prendre diverses formes, et la présence aux séances n'est pas la seule forme d'action ». Il serait néanmoins envisageable que la Constitution établisse une règle de présence et prévoie des sanctions à l'encontre des membres du Parlement défaillants, allant du retrait

²³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2015\)036cor](#), Rapport sur l'exclusion des délinquants du parlement, paragraphe 162.

²⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2017\)025](#), Mémoire *amicus curiae* pour la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire Berlusconi c. Italie concernant les garanties procédurales minimales qu'un État doit assurer dans le cadre d'une procédure d'inéligibilité à une fonction électorale, paragraphe 33.

partiel ou total de l'indemnité à la privation du droit de vote, sans toutefois prévoir la perte du mandat. »²⁵

42. À cet égard, la Commission de Venise ne perd pas de vue le fait que l'article 68 du projet de loi prévoit déjà la perte des droits à la rémunération, aux avantages et aux indemnités en cas d'absence injustifiée des membres du Parlement pendant un mois aux séances du Parlement et/ou aux réunions des organes de travail du Parlement dont ils sont membres.

43. En tout état de cause, comme mentionné ci-dessus, toute atteinte au droit de se présenter aux élections et d'exercer les fonctions de représentant élu doit être proportionnée. La Commission de Venise a noté qu'une exigence de présence très élevée assortie de motifs d'exemption très limités risque fort de ne pas satisfaire au critère de proportionnalité et que cette proportionnalité dépendrait également du fonctionnement d'un parlement, notamment de ses méthodes de travail, de la fréquence des sessions, etc.²⁶ À cet égard, la Commission estime que cette disposition devrait être réexaminée.

44. En outre, cette disposition devrait être lue conjointement avec l'article 31²⁷ et l'article 32²⁸ du projet de loi régissant les absences justifiées et injustifiées. La disposition en question fait référence à « toute activité parlementaire » sans définir cette notion. Il n'est pas clair si la notion d'« activité parlementaire » couvre uniquement « *les séances de l'assemblée plénière du Parlement, de ses organes de travail et de ses groupes de travail* », comme le prévoit l'article 32 du projet de loi, ou l'ensemble des activités possibles qu'un député peut exercer. En outre, bien que l'alinéa e) de l'article 31, paragraphe 2, traite de l'absence d'un député en signe de protestation comme d'une absence justifiée, il limite la protestation exclusivement à un point de l'ordre du jour annoncé lors de la séance.

45. Enfin, l'article 9, paragraphe 6, dispose que « *en cas d'absence injustifiée à toute activité parlementaire pendant plus de quatre mois consécutifs, la commission permanente compétente, sur notification du président du Parlement, évalue l'activité du député et propose au Parlement la levée de son mandat* ». Toutefois, cet article n'identifie pas la commission permanente compétente habilitée à évaluer l'activité du député et à proposer au Parlement de lever son mandat. Le projet de loi ne définit pas non plus les règles de procédure relatives à l'examen de cette question devant la commission permanente compétente et le Parlement, ni les garanties d'une procédure régulière (voir paragraphes 58 à 61 ci-dessous).

²⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)015](#), « Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères », paragraphe 60. Voir également : Commission de Venise, [CDL-AD\(2002\)012](#), Avis sur le projet de révision de la Constitution de la Roumanie, paragraphes 27 et 29.

²⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)029](#), Mémoire *amicus curiae* à l'attention de la Cour constitutionnelle ukrainienne sur la fin anticipée du mandat de députés, paragraphe 33.

²⁷ L'article 31 (absence justifiée) est libellé comme suit :

« (1) *Aucun député ne peut s'absenter des séances du Parlement ou de ses organes de travail dont il fait partie, sauf pour des raisons valables.*

(2) *Est considérée comme motif valable justifiant l'absence d'un député aux séances du Parlement ou de ses organes de travail :*

a) *l'accomplissement d'une mission confiée par le président du Parlement, le Bureau permanent, la commission parlementaire ou le groupe parlementaire dont il fait partie, qui l'empêche d'assister à la séance ;*

b) *les déplacements officiels à l'étranger ;*

c) *un congé de maladie ;*

d) *un congé pour raisons personnelles ;*

e) *la non-participation en signe de protestation contre un point inscrit à l'ordre du jour, annoncé lors de la séance;*

f) *l'application d'une sanction du Parlement pour non-participation aux séances plénières ».*

²⁸ L'article 32 (absence injustifiée) est libellé comme suit :

« *Toute absence d'un député aux séances de l'assemblée plénière du Parlement, des organes de travail et des groupes de travail dont il fait partie, pour des raisons autres que celles spécifiées à l'article 31, est considérée comme une absence injustifiée* ».

46. En conséquence, la Commission de Venise estime que la perte du mandat pour cause d'absence injustifiée à toute activité parlementaire pendant plus de quatre mois devrait être réexaminée et que, en principe, une sanction disciplinaire devrait suffire à cet égard. En tout état de cause, le projet de loi devrait clarifier la notion d'activité parlementaire, la portée de l'absence d'un député à titre de protestation, ainsi que la commission permanente compétente et la procédure applicable.

3. Incompatibilités

47. L'article 70, paragraphes 1 et 2, de la Constitution dispose respectivement que « *la fonction de député est incompatible avec l'exercice de toute autre fonction rémunérée, à l'exception des activités didactiques et scientifiques* » et que « *les autres incompatibilités sont fixées par la loi organique* ». Les articles 10, 11 et 12 du projet de loi régissent les incompatibilités, leur déclaration et la procédure de levée des incompatibilités.

48. En particulier, l'article 10, paragraphe 3, dresse une liste des fonctions incompatibles avec celle de député.²⁹ À cet égard, la Commission de Venise réaffirme que le principe de la séparation des pouvoirs impose que certaines fonctions (fonctions, mandats) ne puissent être exercées simultanément par une même personne, garantissant ainsi l'intégrité et le bon fonctionnement de chaque pouvoir (législatif, exécutif ou judiciaire).³⁰ L'objectif premier de l'incompatibilité a été de garantir que les activités publiques ou privées des parlementaires n'influencent pas leur rôle de représentants de la nation.³¹ Normalement, lorsqu'il s'avère qu'une personne exerce deux fonctions incompatibles entre elles, cette situation peut être régularisée par la personne concernée – généralement en choisissant l'une des fonctions et en mettant fin à l'autre. Toutefois, dans les cas où la situation n'est pas régularisée, la conséquence habituelle est que la personne concernée perd son mandat.³²

49. La Commission a déjà observé que les pratiques constitutionnelles sont très variées sur ce dernier point, combinant souvent des règles d'incompatibilité des fonctions avec une certaine forme d'obligation de déclarer l'ensemble des sources de revenus, des emplois et/ou du patrimoine. En revanche, les activités privées sont en principe compatibles avec les mandats parlementaires. Elles sont également considérées comme un moyen d'empêcher qu'un tel mandat ne devienne une profession à part entière et de permettre à différents groupes professionnels d'être représentés au parlement ; toutefois, certains pays ont également, dans certains cas, instauré des incompatibilités avec les fonctions privées afin d'empêcher toute collusion entre les intérêts publics et ceux des entreprises.³³

²⁹ L'article 10, paragraphe 3, est libellé comme suit :

« (3) *Le mandat du député est incompatible avec :*

a) *la fonction de président de la République de Moldova, sauf en cas d'exercice de cette fonction à titre intérimaire, ainsi que l'appartenance au Conseil suprême de sécurité ;*

b) *toute fonction de responsabilité publique ou tout mandat public ;*

c) *la fonction de conseiller local ou de district, de député à l'Assemblée populaire de l'Unité administrative-territoriale de Gagauzie, d'ambassadeur, d'assistant au sein du cabinet de personnes occupant des fonctions de responsabilité publique ;*

d) *toute fonction conférée par un État étranger ou une organisation internationale, à l'exception des fonctions prévues par les traités internationaux auxquels la République de Moldova est partie, ainsi que des fonctions obtenues à la suite de l'activité au sein des délégations parlementaires permanentes ;*

e) *l'exercice de toute autre fonction rémunérée, à l'exception de l'activité d'enseignement et de recherche, exercée en dehors du cadre prévu par la présente loi. »*

³⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)040](#), Albanie - Avis sur la mise en œuvre des décisions de la Cour Constitutionnelle par le Parlement, paragraphe 25.

³¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2012\)027rev](#), Rapport sur la démocratie, la limitation des mandats et l'incompatibilité de fonctions politiques, paragraphe 76.

³² Commission de Venise, [CDL-AD\(2024\)040](#), Albanie – Avis sur la mise en œuvre par le Parlement des décisions de la Cour constitutionnelle, paragraphe 27.

³³ Commission de Venise-OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2016\)025](#), République kirghize: avis conjoint préliminaire sur le projet de loi « sur l'introduction d'amendements et de modifications à la Constitution », paragraphe 94.

50. La Commission de Venise observe que le régime d'incompatibilité prévu par l'article 10, paragraphe 3, du projet de loi, bien que très strict, reflète et complète l'article 70 de la Constitution et ne semble pas en contradiction avec la pratique d'autres pays.³⁴

51. En ce qui concerne les aspects procéduraux du régime d'incompatibilité, la Commission de Venise note que, conformément à l'article 10, paragraphe 2, « *l'incompatibilité prend effet à compter de la validation du mandat et de la prestation de serment et s'étend sur une période de 30 jours au cours de laquelle le député est tenu de choisir entre son mandat de député et la fonction à l'origine de l'incompatibilité* ». Toutefois, afin d'éviter toute ambiguïté, cette disposition devrait préciser clairement à quel moment commence le délai de 30 jours, étant donné que la validation du mandat intervient, en principe, avant la prestation de serment.

52. En outre, en vertu de l'article 12 du projet de loi, si le délai imparti pour mettre fin à l'état d'incompatibilité a expiré et que l'incompatibilité persiste, le mandat du député prend fin de plein droit et la Commission de l'éthique et de la déontologie parlementaires doit informer le Président du Parlement de la cessation de plein droit du mandat du député. Toutefois, le projet de loi ne prévoit aucune procédure à suivre en cas de litige concernant l'existence ou la persistance d'une incompatibilité (voir paragraphes 58 à 61 ci-dessous).

4. Conflits d'intérêts

53. Au cours des réunions en ligne, la délégation de la Commission de Venise a été informée que les membres du Parlement sont soumis à une déclaration de patrimoine et d'intérêts personnels en vertu de la loi n° 133/2016, à l'instar de toute personne occupant une fonction publique, et qu'il n'existe actuellement aucune disposition réglementant les activités de lobbying ou les contacts des membres du Parlement avec des groupes d'intérêt en République de Moldova. La délégation a également été informée qu'une série d'amendements au projet de loi relatifs aux contacts des membres du Parlement avec des groupes d'intérêt est en cours d'élaboration.

54. L'article 13 du projet de loi définit les règles relatives au conflit d'intérêts. Son paragraphe 1 dispose que « *le conflit d'intérêts désigne la situation dans laquelle un député a un intérêt personnel qui influence ou pourrait influencer l'exercice impartial et objectif de ses obligations et responsabilités conformément à la loi* ». La Commission de Venise a déjà fait observer que les normes du Conseil de l'Europe exigent que la notion de conflit d'intérêts soit définie au sens large, de manière à englober (a) les conflits d'intérêts réels, (b) les conflits d'intérêts potentiels, et (c) les situations qui s'apparentent à un conflit d'intérêts, car même l'apparence d'un tel conflit peut porter atteinte à la confiance du public.³⁵ Toutefois, la définition en question semble couvrir les conflits réels et potentiels, mais ne mentionne pas l'« apparence » d'un conflit d'intérêts. En conséquence, la Commission de Venise estime que la notion de conflit d'intérêts devrait être reformulée de manière à couvrir également l'« apparence » d'un conflit d'intérêts.

55. L'article 13, paragraphe 2, du projet de loi dispose que « *afin d'éviter tout conflit d'intérêts et de garantir l'impartialité du député, en raison de liens familiaux, de relations personnelles étroites ou d'autres circonstances susceptibles de jeter le doute sur l'impartialité de l'exercice de son mandat, le député est tenu de déclarer son intérêt personnel et de s'abstenir de toute intervention sur l'affaire en question* ». Si la Commission de Venise se félicite de l'instauration d'une obligation claire pour le député de déclarer un conflit d'intérêts, la définition de la portée de la notion de « relation personnelle » semble problématique, car elle exige une relation

³⁴ *Ibid.*, paragraphes 93 et 94.

³⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2021\)024](#), Bosnie-Herzégovine - Avis sur le projet de loi sur la prévention des conflits d'intérêts, paragraphe 26.

personnelle « étroite » pour qu'une obligation de déclaration de conflit d'intérêts naisse, ce qui est indûment restrictif. Le terme « étroite » devrait être supprimé.³⁶

56. En outre, l'article 13, paragraphe 3, dispose que « *les intérêts personnels des membres du Parlement, autres que ceux prévus à l'article 2 de la loi n° 133/2016 relative à la déclaration de patrimoine et d'intérêts personnels, sont notifiés à la Commission de l'éthique et de la déontologie parlementaires, qui procédera aux inscriptions appropriées dans le registre des intérêts conformément à l'annexe n° 1* ». Or, le projet de loi ne définit pas la portée des intérêts personnels qui ne sont pas couverts par l'article 2 de la loi n° 133/2016.

57. En conséquence, la Commission de Venise se félicite de l'élaboration des amendements relatifs aux contacts des membres du Parlement avec les groupes d'intérêt, ce qui avait également été recommandé par le GRECO.³⁷ La Commission de Venise recommande également de reformuler l'article 13 de manière à couvrir l'« apparence » d'un conflit d'intérêts, en supprimant l'exigence d'une relation personnelle « étroite » et en définissant les intérêts personnels qui ne sont pas couverts par l'article 2 de la loi n° 133/2016.

5. Garanties procédurales relatives à la cessation du mandat parlementaire

58. La Commission de Venise note que, bien que les articles 6 à 13 traitent de la cessation du mandat parlementaire pour divers motifs, le projet de loi ne prévoit pas de procédure complète et claire en matière de cessation du mandat parlementaire, offrant les garanties nécessaires.

59. En particulier, le projet de loi devrait identifier clairement les commissions parlementaires habilitées à examiner le dossier et à prendre une décision, et définir les situations dans lesquelles la cessation du mandat intervient de plein droit ou par décision du Parlement. Le projet de loi devrait également prévoir les garanties procédurales pertinentes pour les membres du Parlement dans le cadre du processus décisionnel.³⁸

60. La Commission de Venise observe que le projet de loi prévoit une majorité simple des membres du Parlement présents pour l'adoption d'une décision relative à la cessation du mandat parlementaire et qu'il ne semble pas possible de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel de cette décision ([CDL-AD\(2026\)028](#), paragraphe 49). La Commission avait précédemment attiré l'attention sur le risque que la règle de la majorité simple puisse être utilisée de manière abusive à l'encontre des parlementaires appartenant à l'³⁹ minoritaire et avait noté qu'une combinaison de deux mécanismes (approbation par le Parlement et décision de contrôle par une instance judiciaire, de préférence une Cour constitutionnelle) offrait une

³⁶ *Ibid.*, paragraphe 28.

³⁷ Dans son quatrième rapport d'évaluation concernant la République de Moldova, le GRECO a recommandé « d'introduire des règles à l'intention des parlementaires sur la manière d'interagir avec des tiers cherchant à influencer le processus législatif » (GRECO, Quatrième rapport d'évaluation sur la prévention de la corruption concernant les membres du Parlement, les juges et les procureurs, [GrecoEval4Rep\(2016\)6-rev](#), juillet 2016, paragraphes 54 et 189). Le GRECO a constaté, dans son troisième rapport intermédiaire de suivi concernant la République de Moldova, que la recommandation en question n'avait toujours pas été mise en œuvre (GRECO, Troisième rapport intermédiaire de suivi, [GrecoRC4\(2024\)013](#), novembre 2024, paragraphe 23). En outre, le GRECO a estimé que « le projet de loi gagnerait à inclure des dispositions régissant des questions telles que les interactions avec des tiers ou des lobbyistes et la divulgation des contacts avec ceux-ci, les restrictions postérieures à l'emploi et des orientations pratiques sur son contenu, notamment en matière de conflits d'intérêts, ainsi que l'organisation de formations ou la fourniture de conseils confidentiels » (*Ibid.*, paragraphe 17).

³⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2023\)026](#), Ukraine - Avis sur le projet de loi sur les amendements à l'article 51 du Règlement de la Verkhovna Rada sur la responsabilité politique des membres du Parlement ukrainien associés à des partis politiques dont les activités ont été suspendues, paragraphe 36. La jurisprudence pertinente de la Cour exige également des garanties procédurales appropriées (voir *G.K. c. Belgique*, n° 58302/10, §§ 59-64, 21 mai 2019, et *Galan c. Italie* (déc.), n° 63772/16, §§ 128-135, 18 mai 2021).

³⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)029](#), Azerbaïdjan - Avis sur le projet de révision de la Constitution, soumis au référendum du 26 septembre 2016, paragraphe 75.

meilleure protection aux membres du Parlement de l'opposition.⁴⁰ Parallèlement, en l'absence de contrôle juridictionnel, des garanties suffisantes peuvent également être assurées au sein d'une instance parlementaire chargée d'exercer un contrôle *ex ante* ou un examen *ex post*.⁴¹ La Commission rappelle en outre que, comme indiqué dans l'avis correspondant sur le projet de code, la délégation a été informée à Chişinău que la Cour constitutionnelle n'est pas compétente en matière de violations des droits des parlementaires et que, bien que certains interlocuteurs aient suggéré que de telles violations pourraient être examinées par les tribunaux administratifs, cette possibilité ne semble pas avoir été explorée. De l'avis de la Commission, la composition pluraliste et proportionnelle des commissions parlementaires compétentes concernées, comprenant des parlementaires de l'opposition, ainsi que l'introduction d'une exigence de vote à la majorité qualifiée, peuvent également être considérées comme des garanties contre d'éventuels abus de la part de la majorité parlementaire.⁴²

61. En conséquence, la Commission de Venise recommande d'introduire des règles claires régissant la procédure de cessation du mandat parlementaire. En outre, compte tenu de l'absence de contrôle juridictionnel clair de la décision relative à la cessation du mandat parlementaire, la Commission recommande de réexaminer la règle de la majorité simple des membres du Parlement présents pour l'adoption d'une telle décision, ainsi que la composition des commissions parlementaires compétentes en la matière et la procédure de vote au sein de ces commissions, afin de prévenir d'éventuels abus de la part de la majorité parlementaire.

E. Immunité parlementaire

62. La Commission de Venise a observé que la notion d'immunité parlementaire fait partie intégrante de la tradition constitutionnelle européenne, comme en témoigne le fait que tous les pays européens disposent de règles en la matière, qui remontent souvent à une longue histoire.⁴³ L'existence de règles relatives à l'immunité parlementaire repose avant tout sur la nécessité de protéger le principe de la démocratie représentative. Une telle immunité peut se justifier dans la mesure où elle est appropriée et nécessaire pour garantir que les représentants élus du peuple soient effectivement en mesure de remplir leurs fonctions démocratiques, sans craindre de harcèlement ou d'ingérence indue de la part de l'exécutif, des tribunaux et de leurs adversaires politiques. Cela revêt une importance particulière en ce qui concerne l'opposition parlementaire et les minorités politiques.⁴⁴

63. La Commission de Venise est également consciente de l'évolution récente de la perception de l'immunité parlementaire au sein de la société et, dans certaines circonstances, de son association avec l'impunité.⁴⁵ En outre, des conflits peuvent surgir entre la liberté d'expression accordée aux membres du Parlement dans l'exercice de leur mandat parlementaire et d'autres droits garantis par les articles 6 et 8 de la Convention, tels que le droit d'accès à un tribunal ou le droit au respect de la vie privée. Toutefois, comme l'a montré une récente étude de droit comparé menée par la Cour sur le fonctionnement de l'immunité parlementaire dans les systèmes juridiques de quarante et un des quarante-six États membres du Conseil de l'Europe, une règle d'immunité parlementaire est compatible avec les

⁴⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères, paragraphe 58.

⁴¹ Voir, *mutatis mutandis*, *Grande Oriente d'Italia c. Italie* [GC], n° 29550/17, § 198, 7 juillet 2026.

⁴² Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères, paragraphe 89.

⁴³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)011](#), Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, paragraphe 7.

⁴⁴ *Ibid.*, paragraphe 36.

⁴⁵ Commission de Venise, [CDL-AD\(2026\)025](#), Rapport actualisé sur la relation entre la responsabilité politique et la responsabilité pénale des ministres, paragraphe 86.

règles généralement reconnues au sein des États membres du Conseil de l'Europe et en est le reflet.⁴⁶

64. La Commission de Venise a établi une distinction claire entre deux formes d'immunité parlementaire, à savoir l'irresponsabilité et l'inviolabilité. Alors que l'irresponsabilité des parlementaires implique l'immunité contre les poursuites pour les opinions, les propos et les résultats des votes dans l'exercice de leur mandat, l'inviolabilité offre une protection juridique spéciale contre certaines mesures coercitives à l'encontre des parlementaires accusés d'avoir enfreint la loi. L'irresponsabilité et l'inviolabilité se distinguent également par leur nature, leur portée et leur durée : l'irresponsabilité doit être absolue, permanente et ne pas pouvoir faire l'objet d'une levée ; tandis que l'inviolabilité doit être de nature procédurale, temporaire et soumise au consentement du Parlement.

65. Or, le projet de loi n'établit pas de distinction claire entre ces deux formes d'immunité parlementaire et traite de l'irresponsabilité à l'article 16 (en utilisant la terminologie de l'indépendance d'opinion) et de l'inviolabilité aux articles 14 et 15 (en utilisant la terminologie de l'immunité parlementaire).

1. Irresponsabilité

66. L'article 71 (indépendance d'opinion) de la Constitution établit l'irresponsabilité des membres du Parlement pour les votes et les opinions exprimés dans l'exercice de leur mandat. Il stipule que « *les membres du Parlement ne peuvent être poursuivis ni tenus pour légalement responsables de leurs votes ou des opinions exprimées dans l'exercice de leur mandat* ».

67. L'article 16, paragraphe 1, du projet de loi reprend fidèlement cette disposition constitutionnelle, en prévoyant que « *le député ne peut être poursuivi ni tenu pour juridiquement responsable des votes ou des opinions exprimés dans l'exercice de son mandat* ». L'article 16, paragraphe 2, définit le champ d'application de l'irresponsabilité, en précisant que « *l'indépendance des opinions des membres du Parlement ne concerne que l'activité exercée par un député dans le cadre exclusif de son mandat et comprend : les déclarations faites au Parlement et au sein des instances de travail ; les discours et remarques publics ; les questions, interpellations et motions ; la présentation de projets d'actes normatifs ou la formulation d'amendements et de propositions ; l'expression de son opinion lors des votes et consignée dans les documents du Parlement ; d'autres actions relevant du statut de député* ».

68. Il ressort de l'article 16, paragraphe 2, du projet de loi que l'irresponsabilité s'applique à « *l'activité d'un député exercée dans le cadre exclusif de son mandat* » et qu'elle couvre toute une série d'actes liés aux votes et aux opinions exprimées au Parlement. La Commission de Venise se félicite de l'inclusion des actions liées aux votes et aux opinions exprimées par les membres du Parlement au Parlement dans l'exercice de leur mandat.⁴⁷ Toutefois, il conviendrait de préciser explicitement que la notion de « *discours et déclarations publics* » couvre également l'activité des membres du Parlement exercée en dehors du Parlement, telle que les opinions exprimées dans les médias et lors de réunions et débats publics, dans l'exercice de leur mandat. À cet égard, la Commission de Venise rappelle que la liberté d'expression des membres du Parlement est un élément essentiel de la démocratie ; elle doit

⁴⁶ *Green c. Royaume-Uni*, n° 22077/19, §§ 43-50, 8 avril 2025. Voir également *Kiguradze c. Géorgie*, n° 25784/23, 23 juin 2026.

⁴⁷ À cet égard, la Cour a récemment estimé que « *il serait sans précédent que la Cour considère qu'un discours prononcé au Parlement par un député ne relève pas du cadre de son activité parlementaire, ce qui irait à l'encontre du fonctionnement de l'immunité parlementaire dans la majorité des États membres* » (voir *Green c. Royaume-Uni*, n° 22077/19, § 89, 8 avril 2025).

être étendue et devrait être protégée même lorsqu'ils s'expriment en dehors du Parlement.⁴⁸ En outre, la notion d'« autres actions relevant du statut de député » doit être clarifiée.

69. L'article 16, paragraphe 3, du projet de loi dispose que « *les appels publics à la rébellion, à la violence ou au séparatisme, qui, selon la législation, engagent la responsabilité pénale, ne relèvent pas du champ d'application de la garantie juridique de la liberté d'expression des membres du Parlement quant à leurs opinions* ».

70. Si l'exclusion des appels publics à la rébellion, à la violence ou aux discours de haine ne soulève pas de problème particulier, l'exclusion des discours relatifs au séparatisme sans appel à la violence peut poser problème au regard de la protection de la liberté d'expression prévue à l'article 10 de la Convention. À cet égard, la Commission de Venise a noté que « la poursuite non violente d'objectifs politiques non violents, tels que l'autonomie régionale, ne peut faire l'objet de poursuites pénales. Les propos qui dérangent (discours dirigés contre le président, les fonctionnaires, la Nation, la République, etc.) doivent être tolérés en général, mais surtout lorsqu'ils sont tenus par des membres du Parlement. Les restrictions à la liberté d'expression doivent être interprétées de manière restrictive. Seuls les discours qui incitent à la violence ou soutiennent directement les auteurs d'actes de violence peuvent donner lieu à des poursuites pénales. »⁴⁹

71. La Cour a également souligné le caractère particulier de la liberté d'expression des membres du Parlement⁵⁰, estimant que « *l'essence même de la démocratie réside dans la possibilité de proposer et de débattre des programmes politiques divers, même ceux qui remettent en cause l'organisation actuelle de l'État, à condition qu'ils ne portent pas atteinte à la démocratie elle-même* ». ⁵¹ Dans ce contexte, l'exclusion des discours séparatistes qui n'incitent pas à la violence ni ne soutiennent des actions violentes peut difficilement être compatible avec l'article 10 de la Convention. En conséquence, la Commission de Venise recommande de supprimer la référence au séparatisme.

72. Enfin, l'article 16 du projet de loi ne contient aucune disposition concernant la durée de l'irresponsabilité. L'irresponsabilité ne devrait, par nature, pas être limitée dans le temps, mais rester en vigueur après que le parlementaire a quitté ses fonctions.⁵² Il est donc recommandé que le projet de loi prévoie explicitement que l'irresponsabilité est permanente et s'étend au-delà du mandat des membres du Parlement, afin qu'ils ne soient pas limités dans leur vote ou

⁴⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)027](#), Turquie - Avis sur la suspension du deuxième paragraphe de l'Article 83 de la Constitution (inviolabilité parlementaire), paragraphe 79.

⁴⁹ *Idem*. À cet égard, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a estimé ce qui suit :

« 4. Chacun, et en particulier les responsables politiques, a le droit de formuler des propositions dont la mise en œuvre nécessiterait des modifications de la Constitution, à condition que les moyens préconisés soient pacifiques et légaux et que les objectifs ne soient pas contraires aux principes fondamentaux de la démocratie et des droits de l'homme.

5. Cela inclut les appels visant à transformer une constitution centraliste en une constitution fédérale ou confédérale, ou inversement, ou à modifier le statut juridique et les pouvoirs des entités territoriales (locales et régionales), y compris pour leur accorder un haut degré d'autonomie, voire l'indépendance » (APCE, [Résolution 2381\(2021\)](#)). Les responsables politiques doivent-ils être poursuivis pour des déclarations faites dans l'exercice de leur mandat ?).

⁵⁰ La Cour a estimé que « *si la liberté d'expression est importante pour chacun, elle l'est tout particulièrement pour un représentant élu du peuple. Celui-ci représente son électorat, attire l'attention sur ses préoccupations et défend ses intérêts. Par conséquent, toute atteinte à la liberté d'expression d'un député de l'opposition [...] appelle un examen particulièrement minutieux de la part de la Cour* » (voir, entre autres, *Karácsony et autres c. Hongrie* [GC], n° 42461/13 et 44357/13, § 137, 17 mai 2016, et *Selahattin Demirtaş c. Turquie* (n° 2) [GC], n° 14305/17, § 242, 22 décembre 2020).

⁵¹ *Costa I Rossello et autres c. Espagne* (déc.), n° 29780/20, 33702/20, 48537/20 et 42224/22, § 135, 11 février 2025.

⁵² Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)011](#), Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, paragraphe 181.

dans l'exercice de leur liberté d'expression par crainte de persécutions ou de répercussions liées à des poursuites judiciaires à leur encontre après leur départ de leurs fonctions.⁵³

2. Inviolabilité

73. L'article 70, paragraphe 3, de la Constitution consacre l'inviolabilité des membres du Parlement et dispose que « *le député ne peut être appréhendé, arrêté, fouillé, sauf en cas de délit flagrant, ni poursuivi en justice sans l'accord préalable du Parlement et après audition du député concerné* ».

74. Les articles 14 et 15 du projet de loi traitent de l'inviolabilité sous l'angle de l'immunité parlementaire. L'article 15, paragraphe 1, prévoit expressément que « *le député ne peut être placé en détention, arrêté, fouillé ou traduit en justice pour des infractions pénales sans l'accord du Parlement, après avoir été entendu* ». En outre, l'article 15, paragraphe 3, précise que « *l'immunité parlementaire ne s'applique pas aux mesures de poursuite pénale n'impliquant pas de détention, d'arrestation, de perquisition ou de traduction en justice* ». Cette approche est également conforme à l'interprétation de l'article 70, paragraphe 3, de la Constitution donnée par la Cour constitutionnelle moldave.⁵⁴

75. Toutefois, contrairement au texte de l'article 70, paragraphe 3, de la Constitution et à son interprétation par la Cour constitutionnelle, l'article 15 du projet de loi ne précise pas que l'inviolabilité ne s'applique pas en cas de *flagrant délit*. Dans leurs observations écrites sur le présent avis, les autorités moldaves ont fait valoir que le texte original roumain du projet de loi prévoit déjà la non-applicabilité de l'inviolabilité en cas de *flagrant délit*. La Commission de Venise prend note de ces observations des autorités moldaves.

76. L'article 14, paragraphe 3, du projet de loi dispose que « *l'immunité parlementaire [...] ne peut faire l'objet d'une renonciation* ». Bien que cela ne soit pas exigé par l'article 6 de la Convention,⁵⁵ la Commission de Venise a estimé qu'il était préférable, dans une perspective de modèle optimal, de donner au député concerné la possibilité de renoncer à l'inviolabilité et de faire examiner les allégations par le système judiciaire.⁵⁶

77. L'article 14, paragraphe 7⁵⁷ énumère les cas dans lesquels l'inviolabilité ne s'applique pas, ce qui semble refléter l'interprétation de l'article 70, paragraphe 3, de la Constitution donnée

⁵³ Commission de Venise-OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2021\)007](#), Kirghizistan - Avis conjoint de la Commission de Venise et de OSCE/BIDDH sur le projet de constitution de la République Kirghize, paragraphe 70.

⁵⁴ La partie pertinente de la décision de la Cour constitutionnelle est libellée comme suit :

« 69. Ainsi, la protection de l'inviolabilité ne s'applique qu'à certaines mesures procédurales qui sont restrictives et énumérées de manière exhaustive dans la Constitution : la détention, l'arrestation et la perquisition. Il existe une exception en cas d'« infraction flagrante ».

70. Ce n'est donc que sous ces réserves que des poursuites pénales à l'encontre du député peuvent être engagées et menées sans qu'il soit nécessaire de lever son immunité.

71. Parallèlement, à l'issue de la procédure pénale, le renvoi de l'affaire devant le tribunal par le procureur ayant établi l'acte d'accusation ne peut intervenir qu'après la levée de l'immunité, dans les conditions prévues par le règlement du Parlement. » [Cour constitutionnelle de Moldova, arrêt relatif à l'interprétation de l'article 1, paragraphe \(3\), lu en combinaison avec les articles 69 et 70 de la Constitution de la République de Moldova \(immunité et cessation du mandat du député\) \(requête n° 6b/2014\) du 20 janvier 2015](#)

⁵⁵ *Kart c. Turquie* [GC], n° 8917/05, CEDH 2009 (extraits). À cet égard, la Cour a réaffirmé que « l'immunité parlementaire est un privilège accordé non pas aux députés à titre individuel, mais à l'institution parlementaire elle-même, afin de garantir son bon fonctionnement » (*Selahattin Demirtaş c. Turquie* (n° 2) [GC], n° 14305/17, § 394, 22 décembre 2020).

⁵⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)011](#), Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, paragraphe 164.

⁵⁷ L'article 14, paragraphe 7, est libellé comme suit :

« (7) L'immunité parlementaire ne s'applique pas :

a) le député qui a été déféré devant un tribunal pour une infraction pénale avant le jour de son élection, ainsi que les députés dont le mandat a été validé après la constitution légale du Parlement nouvellement élu, avant le jour de la validation des mandats ;

par la Cour constitutionnelle moldave. Toutefois, il devrait contenir les termes « *décision judiciaire définitive* ».

3. Procédure de levée de l'inviolabilité

78. La Commission de Venise réaffirme qu'il devrait toujours être possible de lever l'inviolabilité parlementaire. Plus le champ d'application de l'inviolabilité est large, plus cette possibilité est nécessaire. En aucun cas il ne devrait y avoir d'inviolabilité parlementaire absolue et inconditionnelle pour tous les types d'infractions pénales. Les règles relatives à l'inviolabilité devraient toujours faire l'objet d'exceptions, et il devrait toujours exister la possibilité de la lever, selon des procédures claires et impartiales. La Commission de Venise estime de manière générale qu'il devrait exister une présomption de base selon laquelle l'inviolabilité *devrait être levée* dans tous les cas où il n'y a aucune raison de soupçonner que les accusations portées contre le député concerné soient motivées par des considérations politiques.⁵⁸

79. La Commission de Venise estime que les procédures parlementaires de levée de l'immunité devraient en tout état de cause toujours être réglementées de manière détaillée et qu'elles devraient respecter les principes procéduraux fondamentaux, tels que la clarté, la transparence, la prévisibilité, l'objectivité, le caractère non arbitraire et le droit des deux parties à être entendues. En ce qui concerne la transparence, la décision devrait être rendue publique et indiquer les motifs sur lesquels elle se fonde, tout en respectant la confidentialité des enquêtes pénales et des personnes concernées.⁵⁹

80. Il convient également de mettre en place des garanties procédurales protégeant les membres de la minorité contre des poursuites à caractère politique, sans pour autant rendre impossible toute poursuite pénale. Plusieurs mécanismes juridiques peuvent être envisagés : l'exigence d'une majorité qualifiée au Parlement pour lever l'immunité (ce qui n'est toutefois pas une règle universelle), l'intervention d'une autorité judiciaire externe ou celle d'une commission parlementaire interne composée à parts égales de représentants de la majorité et de l'opposition.⁶⁰ En outre, à titre de bonne pratique, la Commission de Venise a recommandé un modèle selon lequel les autorités chargées des poursuites seraient tenues d'informer le Parlement des mesures prises à l'encontre d'un député, auquel cas une minorité des membres du Parlement (peut-être un tiers de ses membres) serait alors habilitée à former un recours contre cette mesure devant la Cour constitutionnelle dans un délai déterminé.⁶¹

81. Les articles 17 à 20 du projet de loi régissent la procédure de levée de l'inviolabilité. L'article 17, paragraphe 1, dispose que « *si un député a commis un crime ou un délit, le procureur général peut demander au Parlement de lever l'immunité d'un député afin de mettre en œuvre des mesures procédurales de détention, de perquisition, d'arrestation ou de renvoi devant un tribunal pour des motifs pénaux ou d'infraction administrative* ». Il prévoit également une garantie supplémentaire, en précisant que l'action pénale à l'encontre d'un député ne peut être engagée que par le procureur général.

b) le député condamné par une décision de justice ;

c) le député faisant l'objet d'une procédure de reconnaissance par les juridictions nationales d'une décision de condamnation définitive rendue par les tribunaux d'un État étranger. »

⁵⁸ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)011](#), Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, paragraphes 161-162. Voir également *Selahattin Demirtaş c. Turquie* (n° 2) [GC], n° 14305/17, 22 décembre 2020.

⁵⁹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)011](#), Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, paragraphe 167.

⁶⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères, paragraphe 151.

⁶¹ Commission de Venise-OSCE/BIDDH, [CDL-AD\(2015\)014](#), Avis conjoint sur le projet d'amendements à la Constitution de la République kirghize, paragraphe 44.

82 Conformément à la procédure prévue par le projet de loi, une demande spéciale du procureur général est adressée au président du Parlement, qui doit en informer le député concerné et transmettre la demande à la commission permanente compétente. Cette dernière l'examine au plus tard 15 jours après qu'elle a été portée à la connaissance du député concerné et détermine l'existence ou l'inexistence de motifs fondamentaux justifiant l'acceptation ou le rejet de la demande. Le projet de loi permet au député concerné de participer à l'examen de l', assisté d'un avocat, et de prendre la parole lors de l'examen de la demande devant le Parlement, qui doit décider, par un vote à main levée à la majorité des membres du Parlement présents, d'approuver ou de rejeter la demande du procureur général. En outre, l'article 15, paragraphe 2, prévoit que « *l'accord du Parlement constitue une décision de nature politique et non juridique* ».

83. À cet égard, la Commission de Venise réaffirme que l'instance parlementaire chargée d'examiner une demande de levée de l'inviolabilité ne doit pas procéder à un examen juridique de l'affaire en tant que telle et, en particulier, ne doit pas se prononcer sur la culpabilité du député concerné, ni sur le bien-fondé d'une poursuite pénale. La décision doit se fonder sur les faits et le fond de l'affaire tels qu'ils ont été présentés par les autorités et le député concerné, et non sur d'autres considérations politiques ou extérieures.⁶² Comme indiqué ci-dessus, il convient de partir du principe que l'immunité *doit être levée* dans tous les cas où il n'y a aucune raison de soupçonner que les accusations portées contre le député concerné soient motivées par des considérations politiques.

84. La Commission de Venise estime que cette présomption de base exige qu'une décision de levée de l'inviolabilité soit motivée au regard des risques d'entrave à l'exercice du mandat, y compris en cas d'indices de « *fumus persecutionis* ».

85. En outre, la Commission renvoie aux observations ci-dessus concernant la nécessité de garanties procédurales (voir paragraphe 80 ci-dessus). La Commission de Venise se félicite de l'existence d'un contrôle juridictionnel permettant de contester la décision du Parlement relative à la levée de l'immunité devant la Cour constitutionnelle⁶³, ce que confirment les observations des autorités moldaves. À cet égard, la Commission estime que la composition pluraliste et proportionnelle de la commission parlementaire compétente en la matière, comprenant des parlementaires de l'opposition, ainsi que l'introduction d'une exigence de vote à la majorité qualifiée au sein de cette commission, pourraient également être considérées comme des garanties visant à protéger la minorité parlementaire contre tout abus éventuel.

86. En conséquence, la Commission de Venise recommande que toute décision de lever l'inviolabilité soit motivée et démontre que la procédure n'a pas pour but d'entraver l'exercice du mandat du député, en distinguant notamment les infractions liées aux fonctions parlementaires de celles concernant la vie privée. Elle recommande également d'examiner la possibilité d'introduire des garanties procédurales supplémentaires dans le processus décisionnel, en veillant à ce que la commission parlementaire compétente en la matière soit composée de manière pluraliste et proportionnée et en instaurant une exigence de vote à la majorité qualifiée au sein de cette commission.

87. Enfin, la Commission observe que l'article 20, paragraphe 1, du projet de loi prévoit que « *le procureur général informe chaque mois la commission permanente compétente de l'état d'avancement de l'enquête* ». Toutefois, l'obligation de rendre compte chaque mois d'une affaire pénale en cours peut porter atteinte à la séparation des pouvoirs et à la confidentialité des enquêtes pénales ([CDL-AD\(2026\)028](#), paragraphes 126-127). Par conséquent, cette

⁶² Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)011](#), Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, paragraphe 168.

⁶³ [Cour constitutionnelle de la République de Moldova, arrêt relatif au contrôle de constitutionnalité de la décision n° 172 du Parlement du 15 octobre 2015 portant approbation de la levée de l'immunité parlementaire du député Vladimir Filat \(requête n° 39a/2015\)](#).

obligation devrait se limiter à l'information du Parlement sur l'issue de la procédure, comme le prévoit l'article 20, paragraphe 2.

F. Conduite et déontologie

1. Droits des membres du Parlement, des groupes parlementaires et de l'opposition parlementaire

88. Le chapitre IV du projet de loi traite de la conduite, de l'éthique, des droits et des obligations du député. D'emblée, la Commission observe que les droits des groupes parlementaires et des membres du Parlement de l'opposition sont également régis par le projet de code (voir [CDL-AD\(2026\)028](#), paragraphes 46 et 54). Dans le projet de loi, les droits du député sont prévus à l'article 22, tandis que le projet de code énonce les droits des groupes parlementaires (article 24) ainsi que ceux de l'opposition parlementaire (article 30). Par le passé, la Commission a reconnu que les sujets ou bénéficiaires des droits peuvent être le député à titre individuel, les groupes de partis politiques représentés au Parlement (groupes parlementaires) et l'« opposition » en tant que telle.⁶⁴ La Commission a ensuite rappelé que « les droits attachés aux membres du Parlement à titre individuel constituent un élément important du fondement juridique et de la protection de l'opposition parlementaire » et « a soutenu le principe de la reconnaissance formelle et de l'autonomisation du député à titre individuel en tant que pierre angulaire des procédures parlementaires démocratiques ».⁶⁵ : « un principe fondamental de la procédure parlementaire, qui est rarement énoncé explicitement dans les constitutions nationales, mais que l'on retrouve néanmoins souvent par voie d'interprétation, est celui de l'égalité des représentants. Comme indiqué, un parlement est une institution composée de représentants élus, le représentant constituant l'entité juridique principale, fondée sur l'idée qu'ils devraient en principe tous avoir les mêmes droits et obligations, qu'ils appartiennent au parti au pouvoir ou à l'opposition. Ce principe d'égalité est énoncé dans la Résolution 1601 (2008) de l'Assemblée parlementaire : « l'égalité de traitement des membres du Parlement, tant en tant qu'individus qu'en tant que membres d'un groupe politique, doit être garantie dans tous les aspects de l'exercice de leur mandat et du fonctionnement du parlement ». La Commission de Venise, pour sa part, a également rappelé dans son Code de bonnes pratiques dans le domaine des partis politiques la nécessité de respecter le principe d'égalité. »⁶⁶ En outre, la Commission souligne que les droits des membres du Parlement ont un fondement « institutionnel », plutôt que « personnel », découlant de la nécessité de préserver l'indépendance et l'autonomie du Parlement. Ainsi, l'autonomie et l'indépendance du Parlement sont intrinsèquement liées aux droits des parlementaires et à l'exercice de la fonction représentative. La Commission se félicite donc qu'une liste de droits pour tous les membres du Parlement soit prévue dans le projet de loi, mais craint que la réglementation parallèle de ces droits ne crée une incertitude, compte tenu notamment de l'importance des droits individuels des membres du Parlement pour les parlementaires de l'opposition. À cet égard, la Commission rappelle que, dans son avis sur le projet de code, elle avait recommandé que les parlementaires non affiliés et indépendants conservent les droits fonctionnels liés à leur mandat. Elle estime donc que les droits énumérés à l'article 22 du projet de loi devraient être garantis à tous les membres du Parlement, indépendamment de leur appartenance à un groupe parlementaire.

89. En ce qui concerne le contenu de ces droits, la Commission a déjà souligné par le passé qu'un ensemble de droits fondamentaux pour tous les parlementaires comprend généralement le droit de vote (sur les textes législatifs, les budgets, etc.), le droit de déposer

⁶⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)025](#), Rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un parlement démocratique, paragraphe 51. Le rapport de 2010 a également examiné les droits accordés à une minorité qualifiée de députés, voir paragraphes 67 et suivants.

⁶⁵ *Ibid.*, paragraphe 60.

⁶⁶ *Ibid.*, paragraphes 110 et 111.

des projets de loi et des motions, le droit de prendre la parole lors des débats, le droit de poser des questions orales ou écrites au gouvernement, le droit de participer aux travaux des commissions, le droit de recevoir les informations et les documents présentés au Parlement ; les immunités parlementaires, la liberté d'opinion politique et le droit de saisir la Cour constitutionnelle.⁶⁷ À son tour, dans sa résolution n° 1601 (2008), l'Assemblée parlementaire a établi une liste exhaustive et détaillée des droits procéduraux qui devraient être garantis aux membres de l'opposition. Les principales catégories comprennent la participation à la fonction de « supervision, examen et contrôle », par le biais d'un certain nombre de droits procéduraux spécifiés (2.2.1 à 2.2.9) ; la participation à l'organisation des travaux législatifs (2.3.1 et 2.3.2) ; la participation aux procédures législatives (2.4.1 à 2.4.4) ; la participation aux travaux des commissions parlementaires (2.5.1 à 2.5.5) ; la participation aux décisions politiques (2.6) ; et la participation au contrôle constitutionnel des lois (2.7). Ces droits ont ensuite été entérinés par la Commission lorsqu'elle a appelé tous les partis nationaux des États membres du Conseil de l'Europe à les mettre en œuvre.⁶⁸ Dans sa résolution 2537 de 2024, l'APCE a souligné que « les droits de l'opposition sont considérés comme un pouvoir institutionnalisé dont dispose l'opposition au sein du parlement, qui englobe et va au-delà des droits des législateurs individuels de s'exprimer et de voter contre les projets de loi du gouvernement. L'inscription dans la loi et la définition claire des droits et des garanties constituent un outil efficace pour le bon fonctionnement de l'opposition parlementaire. Les procédures institutionnelles, la reconnaissance, la légitimation et l'institutionnalisation de l'opposition parlementaire sont au cœur même de l'idée de démocratie constitutionnelle et font partie intégrante de la culture politique. »⁶⁹ Dans le rapport relatif à la résolution, l'APCE note que « l'indépendance des parlementaires est importante non seulement vis-à-vis du pouvoir exécutif, mais aussi au sein même du parlement, en ce qui concerne leurs interactions avec les partis politiques et les autres membres du Parlement. Il est essentiel que les droits de l'opposition parlementaire – libertés d'association, d'expression et de réunion – soient garantis par la Constitution, par la législation nationale et par le règlement intérieur du parlement, et qu'ils ne soient pas compromis par le code de conduite. Les membres du Parlement de l'opposition ne doivent en aucun cas faire l'objet de poursuites pénales, de harcèlement ou de discrimination. »⁷⁰ La Commission se félicite donc que l'opposition se voie accorder des droits supplémentaires par rapport à ceux dont jouissent tous les membres du Parlement. Dans le même temps, elle observe que plusieurs de ces garanties font double emploi avec des droits déjà accordés aux membres du Parlement à titre individuel et aux groupes parlementaires, et que le cadre ne définit pas encore l'ensemble des droits procéduraux détaillés envisagés par la Commission de Venise et l'APCE. La Commission recommande donc de revoir, de rationaliser et d'assurer la complémentarité des droits accordés à l'ensemble des membres du Parlement, aux groupes parlementaires et à l'opposition parlementaire.

90. L'article 22, paragraphe 1, lettre m), consacre le droit de « *participer à des discussions collectives ouvertes et libres, en étant tenu de respecter la diversité des opinions, de prévenir les conflits et de rechercher des moyens de surmonter les divergences par le dialogue entre les membres du Parlement, afin d'éviter toute obstruction à l'activité du Parlement ou à l'exercice des droits des autres membres du Parlement* ». Dans son rapport de 2010, la Commission a reconnu que « tous les membres du Parlement ne jouissent pas de l'ensemble de ces droits et compétences, et que tous ne sont pas absolus. Certains sont fondamentaux, comme le droit de vote. D'autres sont plus relatifs, et il existe souvent des exceptions, généralement au nom de l'efficacité. Ainsi, le droit de prendre la parole lors des débats est généralement strictement réglementé et, dans de nombreux pays, réservé aux groupes

⁶⁷ *Ibid.*, paragraphe 56.

⁶⁸ *Ibid.*, paragraphe 155. Voir également le paragraphe 114.

⁶⁹ APCE, [Résolution 2537 \(2024\)](#), Rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie, paragraphe 8.

⁷⁰ APCE, [Rapport | Doc. 15946 | 21 mars 2024](#), Rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie, paragraphe 92.

parlementaires, et non aux membres du Parlement à titre individuel. Et bien qu'il existe dans de nombreux pays un droit de participer aux travaux des commissions, il est rare, voire inexistant, qu'un député ait le droit de choisir la commission à laquelle il souhaite siéger. Certains droits ne correspondent pas nécessairement à des obligations pour autrui – par exemple, un député peut avoir le droit de poser des questions au ministre, mais cela ne signifie pas que le ministre soit nécessairement tenu d'y répondre. » En outre, comme le souligne l'avis correspondant, il convient de trouver un équilibre entre efficacité et pluralisme (voir [CDL-AD\(2026\)028](#), paragraphe 28). La Commission considère donc (comme cela a déjà été noté ci-dessus et sera examiné plus en détail ci-après) que le droit de participer à des discussions collectives ouvertes et libres n'est pas absolu. Néanmoins, dans sa formulation actuelle, l'article 22, paragraphe 1, lettre m), peut être interprété comme imposant une obligation plutôt que comme consacrant un droit. À cet égard, la Commission recommande de simplifier cette disposition, afin de mettre l'accent sur le droit du député plutôt que sur ses restrictions.

91. En outre, l'article 22, paragraphe 1, point g), confère au député le droit de « *statuer sur les questions de procédure* ». La Commission estime qu'il appartient aux organes dirigeants du Parlement de se prononcer sur les questions de procédure, à moins que l'affaire ne porte sur la constitutionnalité d'un acte normatif et ne relève donc de la compétence de la Cour constitutionnelle. La Commission ne comprend donc pas comment le droit prévu à l'article 22, paragraphe 1, lettre g), doit être interprété et exercé, car la possibilité de statuer sur des questions de procédure ne devrait pas relever de la compétence du député à titre individuel. La Commission recommande donc que ce droit soit précisé ou clarifié.

92. Enfin, la Commission observe que, conformément à l'article 21, paragraphe 2, « *les droits peuvent être exercés individuellement ou collectivement* », tandis que l'article 22, paragraphe 2, stipule que « *les membres du Parlement exercent leurs droits par l'intermédiaire des organes de travail du Parlement ou collectivement avec d'autres membres du Parlement* ». La Commission craint que la formulation de l'article 22, paragraphe 2, n'empêche l'exercice individuel des droits des membres du Parlement si ceux-ci ne sont pas exercés par l'intermédiaire des organes de travail du Parlement. Elle recommande donc de supprimer l'article 22, paragraphe 2. Si le champ d'application de l'article 22, paragraphe 2, est censé différer de celui de l'article 21, paragraphe 2, il convient de le reformuler afin de préciser que les membres du Parlement peuvent toujours exercer leurs droits à titre individuel. La Commission recommande donc au Parlement soit de réexaminer l'article 22, paragraphe 2, soit d'en préciser plus clairement le champ d'application afin de garantir que cette disposition ne soit pas détournée pour restreindre l'exercice individuel des droits des membres du Parlement.

2. Conduite, déontologie et motifs de responsabilité disciplinaire

a. Aperçu général et principes fondamentaux du régime disciplinaire

93. Les règles de conduite parlementaire des membres du Parlement, leurs obligations et les restrictions qui leur sont imposées sont énoncées, respectivement, à l'article 23 du projet de loi (Obligations du député) ; à la section 2, articles 24 à 28, relative à la conduite ; tandis que la section 3, articles 29 à 33, traite des restrictions de conduite pendant les séances, des cadeaux et des dispositions relatives aux absences.

94. D'emblée, la Commission de Venise rappelle qu'elle avait déjà observé par le passé que « la plupart des parlements disposent de règlements intérieurs ou de codes de conduite (règles de la Chambre) en vertu desquels les membres du Parlement peuvent être réduits au silence ou faire l'objet de sanctions disciplinaires pour certaines formes de propos ou de comportements, bien que la nature de ces sanctions varie considérablement, allant d'un rappel à l'ordre ou d'une limitation du temps de parole à une réduction de la rémunération, une exclusion temporaire, ou, dans quelques cas, à des sanctions encore plus sévères à

caractère plus pénal ». ⁷¹ Elle a donc admis que « même si les membres du Parlement sont protégés contre toute poursuite judiciaire externe pour leurs opinions et leurs propos, ils peuvent néanmoins faire l'objet de sanctions disciplinaires internes de la part du parlement lui-même. C'est le cas dans la plupart des parlements nationaux, et cela est légitime tant que les sanctions sont pertinentes et proportionnées et ne sont pas utilisées de manière abusive par la majorité parlementaire pour porter atteinte aux droits et libertés des opposants politiques ». ⁷²

95. La Commission n'a pas eu l'occasion d'examiner des dispositions spécifiques relatives aux régimes disciplinaires parlementaires dans des avis spécifiques à chaque pays, mais elle a adopté de nombreux documents sur les procédures disciplinaires à l'encontre d'autres titulaires de fonctions publiques, notamment les juges et les juges des cours constitutionnelles. Dans ces avis, la Commission a souligné que les motifs de responsabilité disciplinaire doivent faire l'objet de définitions claires, précises et prévisibles, conformes aux exigences de l'État de droit, et a mis en garde contre les dangers de dispositions vagues et incohérentes. ⁷³ C'est pourquoi la Commission de Venise a exprimé une forte préférence pour l'énumération, sous forme de liste exhaustive, de descriptions spécifiques et détaillées des motifs de responsabilité disciplinaire. ⁷⁴ Ces exigences sont également énoncées dans la Liste de contrôle actualisée de l'État de droit, qui exige que la loi soit accessible, précise et prévisible dans son application. La Commission considère donc que ces exigences devraient également s'appliquer au régime disciplinaire applicable aux parlementaires.

96. La Commission observe qu'en vertu de l'article 44 du projet de loi, « *la violation par le député des dispositions de la présente loi lors des séances du Parlement et de ses organes de travail dont il est membre, ainsi que lors de déplacements officiels sur le territoire de la République de Moldova et à l'étranger, entraîne [...] des sanctions* ». À cet égard, la Commission ne s'oppose pas, en principe, à l'adoption de normes éthiques applicables aux membres du Parlement, mais craint que l'article 44 ne soit interprété comme conférant un caractère disciplinaire à n'importe quel article du projet de loi, ce qui serait contraire au principe de sécurité juridique. Compte tenu de la portée étendue de l'article 44, la Commission observe, en particulier, que plusieurs dispositions du projet de loi contiennent des formulations et des expressions vagues, telles que « *contribuer, par l'exemple personnel, à l'accomplissement des obligations civiques, dans le respect des droits de l'homme, de la législation, des normes éthiques et morales* » (article 23, paragraphe 3), « *respecter les valeurs professionnelles et morales, les principes et les normes de conduite dans l'exercice de leurs fonctions, contribuer à renforcer la crédibilité et la bonne réputation du Parlement* » (article 24), « *adopter une conduite qui ne porte pas atteinte à l'image du pays* » (article 25, paragraphe 3), et « *porter atteinte à l'honneur, à la dignité et à la réputation professionnelle du député* » (article 29, lettre g)), qui sont susceptibles de faire l'objet d'abus. En outre, outre les dispositions des articles 23 à 33, la Commission observe que le projet de loi prévoit d'autres motifs de responsabilité disciplinaire, bien que peu nombreux. Par exemple, l'article

⁷¹ Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)011](#), Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, paragraphe 55. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères, paragraphe 154.

⁷² Commission de Venise, [CDL-AD\(2014\)011](#), Rapport sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, paragraphe 100. Voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères, paragraphe 153 ; ainsi que Commission de Venise, [CDL-AD\(2010\)025](#), Rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un parlement démocratique, paragraphe 147, où la Commission a conclu que « *la plupart des parlements prévoient également des sanctions disciplinaires internes à l'encontre des groupes politiques et des députés qui enfreignent le règlement intérieur, ce qui est approprié tant que ces sanctions sont légitimement justifiées et proportionnées* ».

⁷³ Voir, plus récemment, la Commission de Venise et la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe, [CDL-AD\(2025\)044](#), Ukraine - Avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction Générale Droits humains et Etat de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les projets d'amendements sur les procédures disciplinaires contre les juges, les déclarations d'intégrité et d'autres procédures, paragraphe 38.

⁷⁴ *Ibid.*

56, paragraphe 1, prévoit comme motif de responsabilité disciplinaire « le manquement du député à ses obligations de confidentialité concernant les informations protégées par la loi », tandis que l'article 57, paragraphe 1, introduit un nouveau motif de responsabilité disciplinaire consistant à entraver « *l'activité de la Commission de l'éthique et de la déontologie parlementaires, à ignorer délibérément ses notifications et recommandations, ainsi qu'à entraver de quelque manière que ce soit son activité* ». La Commission craint donc tout particulièrement que, dans sa formulation actuelle, l'article 44 puisse être interprété à l'encontre des droits des parlementaires, et en particulier de ceux de l'opposition.

97. La Commission estime qu'il convient d'établir une distinction claire entre les normes d'orientation (par exemple, celles des articles 23 à 32), qui décrivent les meilleures pratiques dans l'exercice du mandat représentatif et ne sont pas exécutoires, et les règles de conduite exécutoires (par exemple, l'article 33), qui doivent être définies avec suffisamment de précision et qui, à elles seules, entraînent les sanctions prévues au chapitre IV. Cette préoccupation est particulièrement pertinente en ce qui concerne les articles 27 (conduite des membres du Parlement envers les citoyens) et 28 (conduite des membres du Parlement envers les représentants des médias). De l'avis de la Commission, le manque d'engagement d'un député envers les citoyens ou les médias ne devrait pas faire l'objet de mesures disciplinaires, mais être plutôt jugé par l'électorat par le biais du mécanisme de responsabilité politique et de ses chances de réélection. La Commission recommande donc d'établir, dans le projet de loi, une liste exhaustive des motifs de responsabilité disciplinaire des parlementaires. Ces motifs de responsabilité disciplinaire devraient se limiter aux règles de conduite exécutoires et reposer sur des définitions claires, précises et prévisibles.

98. Une autre option consisterait à n'énumérer dans le projet de loi que les motifs susceptibles d'engager la responsabilité disciplinaire et à compléter l'adoption de la loi par un code de conduite énumérant les normes auxquelles il convient d'aspirer.⁷⁵ Ce code de conduite viendrait ainsi compléter les dispositions légales par des règles plus détaillées concernant l'application pratique des normes éthiques parlementaires, des orientations interprétatives, voire des exemples, et soutiendrait par là même le mandat des instances chargées de l'éthique, contribuant ainsi à garantir la sécurité juridique. Si les autorités souhaitent retenir cette option, la Commission recommande que la procédure d'adoption du code de conduite soit inclusive, transparente et consultative. En particulier, les membres de l'opposition devraient être associés dès le début au processus d'élaboration du code de conduite.

b. Examen des motifs spécifiques

99. Comme indiqué plus haut, la liberté d'expression des membres du Parlement est un élément essentiel de la démocratie et doit être protégée même lorsqu'ils s'expriment en dehors du Parlement.⁷⁶ La Commission de Venise a toutefois estimé que « l'utilisation d'un langage manifestement obscène ou les attaques verbales (et a fortiori physiques) à l'encontre de collègues membres du Parlement et d'invités au Parlement peuvent et doivent être découragées par diverses sanctions ».⁷⁷ En tout état de cause, elle a fait valoir qu'« il appartient en premier lieu au Parlement lui-même ou à ses organes désignés de décider quels

⁷⁵ Par le passé, de tels codes ont été envisagés, par exemple par l'APCE dans le rapport relatif à la résolution 2537 (2024). L'APCE a examiné cette option et a souligné que le code devait être élaboré de manière inclusive, c'est-à-dire « *en veillant à ce qu'il ne soit pas élaboré uniquement par quelques parlementaires ou par le parti majoritaire. Cela susciterait des inquiétudes accrues quant à l'utilisation potentielle du code de conduite comme arme pour cibler les membres des minorités ou pour restreindre l'indépendance des législateurs.* » Voir APCE, [Rapport | Doc. 15946 | 21 mars 2024](#), Rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie, paragraphe 95.

⁷⁶ Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)027](#), Turquie - Avis sur la suspension du deuxième paragraphe de l'Article 83 de la Constitution (inviolabilité parlementaire), paragraphe 79.

⁷⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères, paragraphe 157.

discours ou comportements sont inadmissibles au sein du Parlement. Cela dépendrait en grande partie de la culture politique dominante, qui peut être plus expressive dans certains pays et plus modérée dans d'autres ». Elle a néanmoins fait valoir que « comme tout ne peut être clairement réglementé dans les codes de conduite, il est important de garantir la prévisibilité de toute sanction imposée et de respecter la tradition et la jurisprudence ». ⁷⁸

100. Dans ce contexte, la Commission observe que plusieurs dispositions du projet de loi constituent des restrictions à la liberté d'expression des membres du Parlement. Il s'agit notamment, mais sans s'y limiter, des articles 24, 25, paragraphe 2, 25, paragraphe 3, 25, paragraphe 5, 27 et 28 du projet de loi. Par le passé, la Cour a établi une distinction importante entre le fond d'un discours parlementaire (pour lequel des restrictions ne sont presque jamais justifiées) et, d'autre part, le moment, le lieu et la manière dont le message politique est transmis. ⁷⁹ La Commission craint donc que même des dispositions abstraites relatives à un code vestimentaire, telles qu'elles sont formulées à l'article 23, point g), puissent également restreindre la liberté d'expression des parlementaires, en particulier si ce code vestimentaire les empêche de porter des symboles politiques, culturels, religieux, ethniques ou autres qui ne sont pas interdits par la loi, ce qui serait contraire à la jurisprudence de la Cour relative à l'article 10 de la Convention. La Commission recommande donc de réexaminer les motifs de responsabilité disciplinaire susceptibles d'être en contradiction avec le droit à la liberté d'expression, conformément aux normes internationales et à la jurisprudence de la Cour.

101. À cet égard, la Commission observe également que l'article 25, paragraphe 2, dispose que « *dans les cas où le Parlement a exprimé son opinion sur un sujet donné, par voie de décision ou par tout autre moyen, les membres du Parlement qui participent aux réunions d'assemblées parlementaires régionales ou d'organisations internationales au sein d'une délégation officielle du Parlement sont tenus de représenter de manière adéquate l'opinion du Parlement sur les sujets en question* ». La Commission comprend que la participation de parlementaires à des assemblées parlementaires régionales ou à des organisations internationales peut parfois s'inscrire dans le cadre de la représentation du Parlement, auquel cas cette disposition garantirait que lesdits parlementaires n'utilisent pas leur position au sein d'un organe dirigeant du Parlement à leur propre avantage. Néanmoins, dans la plupart des cas, les parlementaires prennent part à ces initiatives à titre individuel, et la Commission estime que les empêcher, dans ces circonstances, d'exprimer leurs propres opinions et points de vue est contraire au droit à la liberté d'expression. Par conséquent, la Commission recommande que la portée des restrictions prévues à l'article 25, paragraphe 2, soit soit réexaminée, soit au moins limitée aux circonstances spécifiques dans lesquelles les parlementaires représentent le Parlement.

102. Les articles 31 à 33 instaurent un régime d'absences (non) justifiées. Par le passé, la Commission a fait valoir que « l'action politique peut emprunter diverses voies, et la présence aux séances n'est pas la seule forme d'action. Il serait néanmoins concevable que la Constitution établisse une règle de présence et prévoie des sanctions à l'encontre des membres du Parlement défaillants, allant du retrait partiel ou total de l'indemnité à la privation du droit de vote, sans toutefois prévoir la perte du mandat [...] Certaines constitutions prévoient toutefois la perte automatique du mandat. Quant à un boycott massif, organisé et prolongé des travaux du Parlement par l'opposition, il ne peut être totalement exclu en tant que forme légitime de comportement politique, mais il n'est admissible que dans des circonstances rares et très extrêmes où la légitimité du Parlement est remise en cause en raison des actions de la majorité. Les désaccords sur la politique actuelle, même majeurs, ne peuvent justifier un boycott. » ⁸⁰ La Commission se félicite donc que l'article 31, paragraphe 2,

⁷⁸ *Ibid.*, paragraphe 158.

⁷⁹ *Karácsony et autres c. Hongrie* [GC], n° 42461/13 et 44357/13, § 140, 17 mai 2016.

⁸⁰ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères, paragraphe 60.

lettre e), ne considère pas l'absence comme justifiée, mais limite cette disposition à un point de l'ordre du jour. Toutefois, la Commission craint que le fait d'énoncer une liste exhaustive des circonstances dans lesquelles les absences sont justifiées n'empêche le Parlement ou ses organes dirigeants de s'adapter à des cas imprévus. La Commission recommande donc d'inclure dans le projet de loi une disposition permettant au Parlement ou à ses organes dirigeants de traiter des circonstances non expressément prévues dans le projet de loi.

103. La Commission observe également que l'article 31, paragraphe 3, stipule que « *l'absence d'un député aux séances du Parlement ou des organes de travail, afin d'accomplir une mission confiée par la commission permanente ou le groupe politique dont il fait partie, doit être coordonnée au préalable avec le président du Parlement* ». La Commission ne peut ignorer que le Président du Parlement appartient à la majorité et s'inquiète donc de l'obligation de coordonner avec lui une absence destinée à accomplir une mission confiée par la commission permanente ou le groupe politique auquel le député appartient, en particulier pour les parlementaires appartenant à des groupes de l'opposition. La Commission recommande donc que cette disposition soit réexaminée. Une option consisterait à prévoir que les parlementaires doivent informer le Président du Parlement, sans pour autant devoir nécessairement coordonner leur absence avec lui.

104. Conformément à l'article 30, paragraphe 2, « *l'interdiction visée au paragraphe (1) ne s'applique pas aux cadeaux reçus à l'occasion d'événements protocolaires et dont la valeur ne dépasse pas les limites fixées par le gouvernement. Les modalités de déclaration, d'évaluation, d'enregistrement, de conservation, d'utilisation et de restitution de ces cadeaux sont réglementées par le gouvernement.* » Si le Parlement peut s'inspirer des limites de valeur des cadeaux fixées par d'autres institutions, il devrait conserver l'autonomie nécessaire pour fixer ses propres limites. Déléguer entièrement ce pouvoir au gouvernement porte atteinte à l'autonomie parlementaire. La Commission recommande donc de réviser cette disposition, afin que le Parlement conserve son autonomie en matière de réglementation des cadeaux.

105. Certaines dispositions relatives aux obligations, à la conduite et aux restrictions peuvent se recouper. C'est le cas, par exemple, entre « *éviter tout conflit d'intérêts et, en cas de conflit d'intérêts, être tenu d'en informer la Commission de l'éthique et de la déontologie parlementaires* » (article 23, lettre c)) et « *divulguer tout intérêt personnel susceptible de porter atteinte à l'exercice objectif des fonctions publiques et prendre des mesures pour résoudre un conflit d'intérêts potentiel dans l'intérêt général* » (lettre r)), en plus d'exigences similaires en matière de conflits d'intérêts figurant ailleurs dans le projet de loi (voir paragraphes 53 à 57 ci-dessus). La Commission recommande donc que les dispositions relatives aux obligations, à la conduite et aux restrictions soient réexaminées afin d'éliminer les redondances, tant au sein de ces articles que dans l'ensemble du projet de loi.

106. La Commission observe également que le projet de loi ne contient pas de dispositions relatives au sexisme, aux autres formes de harcèlement et à la discrimination. Dans sa Recommandation de 2019 sur la prévention et la lutte contre le sexisme, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a constaté que « les femmes travaillant dans le secteur public, y compris celles qui sont élues ou membres d'organes décisionnels, à tous les niveaux, sont fréquemment confrontées à des atteintes à leur dignité, à leur légitimité et à leur autorité en raison du sexisme et des comportements sexistes ».⁸¹ Il a donc recommandé « d'inclure dans les codes de conduite et les règlements internes des dispositions contre le sexisme, les comportements et le langage sexistes, assorties de sanctions appropriées à l'encontre des personnes travaillant dans le secteur public, y compris au sein des assemblées élues », ainsi que « de promouvoir le renforcement et la mise en œuvre de mesures disciplinaires internes

⁸¹ Comité des ministres du Conseil de l'Europe, [Recommandation CM/Rec\(2019\)1 sur la prévention et la lutte contre le sexisme](#), Lignes directrices pour la prévention et la lutte contre le sexisme : mesures de mise en œuvre, II.E.

en cas de sexisme dans le secteur public et au sein de tous les organes décisionnels et politiques, par exemple par la réduction ou la suspension des responsabilités et des financements, ou par des sanctions financières ». ⁸² Plus récemment, l'APCE a également appelé les États membres et observateurs du Conseil de l'Europe, ainsi que les États dont les parlements bénéficient du statut d'observateur ou de partenaire pour la démocratie auprès de l'Assemblée, à « sensibiliser à l'impact du sexisme et de la violence fondée sur le genre sur la vie politique, y compris sur le niveau de participation des femmes parlementaires » et à « adopter, réviser et/ou mettre à jour, selon le cas, des codes de conduite destinés aux parlementaires et aux membres du personnel afin de lutter contre la violence, le harcèlement sexuel et psychologique, le sexisme et les comportements discriminatoires, et de mettre en place des procédures de signalement et des sanctions en cas d'infraction ». ⁸³ Dans ce contexte, la Commission de Venise recommande que la loi prévoit des motifs disciplinaires explicites interdisant le sexisme, le harcèlement sexuel et psychologique, ainsi que d'autres formes de comportements discriminatoires de la part des parlementaires, ainsi que des procédures de signalement efficaces et des sanctions appropriées, conformément aux normes du Conseil de l'Europe.

3. Sanctions

107. La liste des sanctions possibles en cas de « violation par un député des dispositions de la présente loi » est définie à l'article 44 du projet de loi et comprend les éléments suivants :

« Article 44. Sanctions

La violation par un député des dispositions de la présente loi lors des séances du Parlement et de ses organes de travail dont il est membre, ainsi que lors de déplacements officiels sur le territoire de la République de Moldova et à l'étranger, entraîne les sanctions suivantes :

- a) un avertissement ;*
- b) rappel à l'ordre ;*
- c) le retrait du droit de parole ;*
- d) le retrait du droit de parole et le refus du droit de parole pour toute la durée de la séance ;*
- e) le refus du droit de parole pour une durée maximale de 5 séances ;*
- f) interdiction de participer aux séances plénières pour une durée maximale de 10 séances ; g) expulsion de la salle de séance ;*
- h) sanctions financières ;*
- i) l'exclusion des délégations parlementaires permanentes auprès des organisations internationales ;*
- j) la limitation du droit d'accès aux informations confidentielles. »*

108. Dans l'affaire *Karácsony et autres c. Hongrie*, la Cour a procédé à une étude de droit comparé des mesures disciplinaires applicables aux membres du Parlement en cas de trouble à l'ordre au Parlement et, malgré les différences significatives quant à la nature et à la portée de ces mesures, elle les a regroupées en (a) un rappel à l'ordre et/ou un avertissement ; (b) le refus ou la révocation du droit de parole ; et (c) l'exclusion temporaire du député, qui peut aller de l'exclusion du reste de la séance ou de la session à l'exclusion d'un certain nombre de séances parlementaires ou de sessions. ⁸⁴ La Cour a également recensé diverses formes de sanctions pécuniaires applicables aux membres du Parlement en cas de comportement perturbateur, qu'il s'agisse d'une amende ou d'une réduction de salaire pendant une période

⁸² *Ibid.*, recommandations I.E.1 et II.E.6.

⁸³ APCE, Promouvoir une participation inclusive à la vie parlementaire : égalité entre les femmes et les hommes, accessibilité et politiques inclusives, [Résolution 2615 \(2025\)](#), Promouvoir la participation inclusive dans la vie parlementaire: égalité de genre, accessibilité et politiques inclusives, 10.1.5 et 10.3.6. Voir également APCE, [Résolution 2274 \(2019\)](#), Promouvoir des parlements sans sexisme ni harcèlement sexuel.

⁸⁴ *Karácsony et autres c. Hongrie* [GC], [n° 42461/13 et 44357/13](#), § 57, 17 mai 2016.

déterminée. La Commission estime donc que la liste des sanctions prévues dans le projet de loi est largement conforme aux conclusions de la Cour sur les pratiques comparées.

109. Les sanctions consistant en l'exclusion des délégations parlementaires permanentes auprès des organisations internationales (article 44, point i)) et en la limitation du droit d'accès aux informations confidentielles (article 44, point j)) méritent un examen plus approfondi. Ces sanctions sont décrites plus en détail aux articles 54⁸⁵ et 56⁸⁶ du projet de loi.

110. Par le passé, la Commission a recommandé que « les mesures disciplinaires imposées [...] n'affectent pas l'essence même du mandat parlementaire du député ». ⁸⁷ La Commission s'interroge sur la manière dont un député peut s'acquitter de ses fonctions s'il est exclu des délégations parlementaires ou s'il se voit refuser l'accès aux informations confidentielles, et demande instamment que ces sanctions fassent l'objet d'un examen attentif. Toutefois, la Commission observe, d'une part, que la sanction consistant à limiter le droit d'accès aux informations confidentielles est liée au comportement d'un député qui ne respecte pas les obligations de confidentialité des informations (en lien avec l'article 28, paragraphe 2, du projet de loi). La Commission estime qu'une telle restriction peut constituer une mesure nécessaire à condition que la violation ait été constatée et qu'elle respecte les garanties procédurales et les principes généraux recommandés dans le présent avis.

111. D'autre part, en ce qui concerne la sanction d'exclusion des délégations parlementaires permanentes auprès d'organisations internationales, la Commission considère qu'elle peut être prononcée à l'encontre d'un député qui ne respecte pas les lois de l'État d'accueil ainsi que les normes et règlements de l'organisation qui l'a invité (ce qui fait écho au comportement visé à l'article 25, paragraphe 1). Toutefois, elle observe également que cette sanction peut également être déclenchée lorsque « *le député adopte un comportement qui porte atteinte à l'image et à la réputation de la République de Moldova* » et pour un « *comportement non conforme aux normes protocolaires, ou plus largement pour tout comportement qui enfreint les dispositions du projet de loi* ». La Commission s'inquiète donc du fait qu'un député puisse être exclu des délégations parlementaires permanentes auprès d'organisations internationales pour des motifs vagues qui ne satisfont pas au principe de sécurité juridique (voir paragraphe 95 ci-dessus). Dans ce contexte, elle recommande soit de reconsidérer cette sanction, soit de restreindre les motifs la déclenchant et de les limiter à ceux déjà prévus à l'article 25, paragraphe 1, du projet de loi. Comme indiqué plus haut, l'article 25, paragraphe 2, devrait également être limité aux activités qu'un député exerce lorsqu'il représente le Parlement en tant qu'institution, et non à titre individuel, excluant ainsi l'application de cette sanction lorsqu'il exprime ses opinions personnelles sur un sujet donné.

112. En outre, la Commission observe qu'il existe là encore un certain degré de parallélisme entre le projet de loi et le projet de code. En particulier, l'article 96, paragraphe 5, du projet de

⁸⁵ « Article 54. Exclusion des délégations parlementaires permanentes auprès des organisations internationales
Le député peut être exclu des délégations parlementaires permanentes auprès d'organisations internationales, des délégations interparlementaires, des conférences interparlementaires ou de tout forum interinstitutionnel, pour une durée maximale d'un an, dans les cas suivants :

- si, au cours d'un déplacement officiel à l'étranger, le député adopte un comportement portant atteinte à l'image et à la réputation de la République de Moldova ;
- s'il adopte un comportement non conforme aux règles de protocole ;
- s'il ne respecte pas les lois de l'État d'accueil, les normes et règlements de l'organisation qui l'a invité, ainsi que les dispositions de la présente loi. »

⁸⁶ « Article 56. Application de la sanction consistant à limiter le droit d'accès aux informations confidentielles
(1) Le manquement d'un député à ses obligations de confidentialité concernant les informations protégées par la loi est sanctionné par la limitation de son droit d'accès aux informations confidentielles, pour une durée maximale d'un an.

(2) La sanction est appliquée par le président du Parlement sur proposition de la Commission de l'éthique et de la déontologie parlementaires. »

⁸⁷ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères, paragraphe 155.

code de l' e dispose que « [l]e président de la séance ordonne l'interruption de l'intervention d'un député en coupant le micro lorsque celui-ci dépasse le temps alloué à son intervention ou ne se réfère pas exclusivement au sujet pour lequel il s'est inscrit pour prendre la parole » et, conformément à l'article 97, paragraphe 5, « [l]es membres du Parlement à qui la parole a été accordée sont tenus de s'en tenir exclusivement au sujet pour lequel ils ont demandé à prendre la parole, à l'exception des déclarations politiques, qui sont prononcées pendant le créneau horaire qui leur est alloué, conformément à l'ordre du jour. Dans le cas contraire, le président de la séance plénière leur adressera un avertissement et, en cas de non-respect, leur retirera la parole en coupant le micro. » La Commission souligne donc le chevauchement entre ces deux textes législatifs et rappelle sa recommandation antérieure selon laquelle, dans un souci de sécurité juridique, ils devraient être fusionnés.

113. Les sanctions sont ensuite détaillées dans les dispositions suivantes. D'emblée, la Commission constate avec satisfaction que les dispositions relatives aux sanctions prévoient une application individualisée et progressive de celles-ci, proportionnelle au comportement du député. Par exemple, le retrait du droit de parole prévu à l'article 49 ne peut être appliqué qu'« après l'avertissement ou la mise au silence » (paragraphe 1, lettre a)). En outre, un député peut se voir refuser le droit de parole pour l'ensemble de la séance s'il « continue à troubler l'ordre de la séance », « poursuit son intervention au-delà du temps imparti et ne respecte pas les instructions du président de séance lui demandant de mettre fin à son intervention », ou « s'écarte du sujet et ne tient pas compte de l'avertissement du président de séance lui demandant de s'en tenir au sujet » (§ 1, lettres a), b) et c)). Conformément à l'article 49, paragraphe 3, « le président de la séance peut priver le député de son droit de parole pour toute la durée de la séance plénière si, après s'être vu retirer ce droit, il commet, au cours de la même séance, les infractions prévues au paragraphe 1 du présent article ». L'article 49, paragraphe 4, précise en outre que si le député, après s'être vu retirer son droit de parole pour toute la séance, « continue de défier l'autorité de la présidence ou refuse de se conformer aux mesures imposées par le président de la séance, le Parlement, sur proposition de la Commission de l'éthique et de la déontologie parlementaires, peut priver le député de son droit de parole pour une période pouvant aller jusqu'à cinq séances », l'article 49, paragraphe 5, permettant de doubler cette sanction en cas d'infractions répétées. Une escalade similaire s'applique à l'expulsion de la salle de séance en vertu de l'article 50, aux sanctions financières en vertu de l'article 51, paragraphes 1 et 2, et à l'interdiction de participer aux séances plénières conformément à l'article 52, paragraphe 1. La Commission estime que ces dispositions sont largement conformes au principe selon lequel les mesures disciplinaires imposées doivent être proportionnées.

114. Nonobstant ce qui précède, la Commission observe que les sanctions pécuniaires prévues aux articles 44, point h), et 55 ne sont pas plafonnées. En particulier, l'article 55 est libellé comme suit :

« Article 55. Application des sanctions pécuniaires

(1) En cas de non-respect de l'injonction du président de séance de quitter la salle de séance, la sanction est appliquée conformément à l'article 51 de la présente loi.

(2) Le député frappé d'une interdiction de participer aux séances plénières ne perçoit ni salaire, ni avantages, ni indemnités pendant toute la durée de la sanction, à compter du jour où celle-ci a été prononcée. »

115. En outre, des sanctions pécuniaires supplémentaires peuvent être appliquées en vertu des articles 51 (Exécution des sanctions d'expulsion de la salle de séance ou d'interdiction d'assister aux séances du Parlement)⁸⁸, 57 (Ingérence dans les activités de la Commission

⁸⁸ « Article 51. Exécution des sanctions consistant en l'expulsion de la salle de séance ou en l'interdiction d'assister aux séances du Parlement

de l'éthique et de la déontologie parlementaires)⁸⁹ et 68 (Perte des droits à la rémunération, aux avantages sociaux et aux indemnités)⁹⁰ .

116. Lues conjointement, ces dispositions prévoient la perte de 25 % du salaire mensuel en cas de non-respect d'une demande de quitter la salle de séance, ce pourcentage pouvant atteindre 50 % en cas de récidive ; la perte de l'intégralité du salaire, des avantages et des indemnités pendant toute la durée d'une interdiction de participer à un maximum de dix séances plénières ; une perte supplémentaire de 25 % en cas d'entrave à l'activité de la Commission ; et entre 50 % et 75 % en cas d'absences injustifiées. Par conséquent, cumulativement, un député peut être privé de l'intégralité de sa rémunération pendant une période significative. La Commission estime que des sanctions d'une telle sévérité, imposées en vertu de règles de fond formulées en termes généraux, requièrent une attention particulière et doivent être appliquées de manière proportionnée. La Commission recommande donc de fixer un plafond légal, d'exclure ou de limiter le cumul des sanctions financières à une proportion définie de la rémunération mensuelle, et de préciser davantage les critères régissant leur imposition.

117. Enfin, la Commission observe que l'article 53 habilite le président à prendre des mesures immédiates (et, mutatis mutandis, le paragraphe (3) fait de même pour le président de séance):

« Article 53. Mesures immédiates

(1) Si une agitation se fait jour et compromet la poursuite des débats, le Président peut décider, en vue de rétablir l'ordre, d'interrompre la retransmission en direct de la séance au cas où un député tiendrait des propos ou adopterait un comportement diffamatoire, raciste ou xénophobe.

(1) Le non-respect de l'injonction du président de séance de quitter la salle de séance est sanctionné par la perte de 25 % du salaire mensuel et des autres avantages et indemnités.

(2) Le non-respect d'une demande répétée du président de séance de quitter la salle de séance est sanctionné par la perte de 50 % du salaire mensuel et des autres avantages et indemnités.

(3) Les sanctions prévues aux paragraphes (1) et (2) sont appliquées par le président du Parlement.

(4) Les sanctions prévues aux paragraphes (1) et (2) sont appliquées par le Président du Parlement. Si, même après l'application de la sanction prévue au paragraphe (2), le député ne quitte pas volontairement la salle de séance, le président de séance proclame une suspension de séance. Dans ce cas, le député sanctionné est considéré comme ayant été exclu de la salle de séance pour toute la durée de la séance. »

⁸⁹ *« Article 57. Entrave à l'activité de la Commission de déontologie et de conduite parlementaires*

(1) L'entrave à l'activité de la Commission de déontologie et de conduite parlementaires, le non-respect délibéré de ses notifications et recommandations, ainsi que toute forme d'entrave à son activité, sont sanctionnés par la perte de 25 % du salaire mensuel et des autres avantages et indemnités.

(2) La sanction est appliquée par le président du Parlement sur proposition de la Commission de déontologie et de conduite parlementaires. »

⁹⁰ *« Article 68. La perte des droits à salaire, des avantages et des indemnités*

(1) L'absence injustifiée d'un député, pendant un mois, aux séances du Parlement et/ou aux réunions des organes de travail du Parlement dont il est membre est sanctionnée par la perte de 50 % – pour 3 absences, ou de 75 % – pour quatre absences ou plus, de son salaire mensuel, ainsi que par la perte de 50 % ou 75 % de l'indemnité mensuelle non imposable de transport pour le mois suivant ou par la suspension du droit au transport de fonction.

(2) En cas d'absence injustifiée à toute activité parlementaire pendant au moins un mois consécutif, la commission permanente compétente, sur notification du président du Parlement, évalue l'activité du député et peut proposer au président du Parlement de rendre une ordonnance de non-paiement du salaire, des indemnités et des compensations pour toute la durée de l'absence injustifiée.

(3) La mise en détention provisoire ou l'assignation à résidence d'un député entraîne la suspension de plein droit de ses droits au salaire, aux indemnités et aux compensations.

(4) Le versement du salaire, des avantages sociaux et des indemnités reprend à compter de la date de la participation du député à la séance plénière ou à la réunion de la commission dont il fait partie, ou, selon le cas, de la levée ou de la révocation de la détention provisoire ou de l'assignation à résidence.

(5) Si le député est mis hors de cause dans le cadre de poursuites pénales ou est acquitté par une décision judiciaire définitive, il se verra verser l'intégralité des salaires, avantages et indemnités dont il a été privé de plein droit. »

(2) Si la situation ne s'améliore pas, le Président suspend la séance pour une durée déterminée ou la lève. Si le Président ne parvient pas à se faire entendre, il quitte le siège de la présidence, ce qui entraîne la suspension de la séance. La séance reprend sur convocation du Président.

(3) Les compétences prévues aux paragraphes (1) et (2) sont attribuées, mutatis mutandis, au président de séance des organes de travail du Parlement. »

118. La Commission ne conteste ni le pouvoir du Président ni celui du président de séance de suspendre la séance et, dans certaines circonstances, d'en interrompre même la retransmission en direct. Néanmoins, ces mesures ne constituent pas des sanctions et devraient donc être mieux réglementées dans le projet de Code, qui concerne le fonctionnement du Parlement. En tout état de cause, l'interruption de la retransmission en direct, dans la mesure où elle affecte la publicité des séances, devrait être limitée à certaines circonstances et se conformer aux dispositions relatives aux débats et séances à huis clos (voir [CDL-AD\(2026\)028](#), paragraphe 105).

4. Instances disciplinaires, procédures et règlement des litiges

119. Conformément à l'article 45, paragraphe 2, les sanctions consistant en un avertissement, un rappel à l'ordre, le retrait du droit de parole, ainsi que le retrait du droit de parole et le refus du droit de parole pour toute la durée de la séance sont appliquées par le président de séance. En revanche, le refus du droit de parole pour une durée maximale de 5 séances ; l'interdiction de participer aux séances plénières pour une durée maximale de 10 séances ; l'expulsion de la salle de séance ; et l'exclusion des délégations parlementaires permanentes auprès des organisations internationales sont prononcées par le Parlement sur proposition de la Commission de l'éthique et de la déontologie parlementaires (article 45, paragraphe 3). Enfin, les sanctions financières et la limitation du droit d'accès aux informations confidentielles sont appliquées par le président du Parlement sur proposition de la Commission de l'éthique et de la déontologie parlementaires (article 45, paragraphe 7⁹¹).

120. Dans son analyse comparative, la Cour a constaté que le pouvoir d'imposer des mesures disciplinaires incombe en premier lieu au président du Parlement, tandis que dans certains États membres, les pouvoirs disciplinaires sont partagés entre le président et le Parlement ou un autre organe parlementaire (par exemple, le Bureau ou une commission compétente).⁹² La Commission se félicite donc du fait que toutes les sanctions ne soient pas infligées par le président du Parlement ou le président de séance. Néanmoins, tout en notant que le président du Parlement ne peut appliquer des sanctions que sur proposition de la Commission de l'éthique et de la déontologie parlementaires, elle recommande que les sanctions les plus graves (à savoir celles de nature pécuniaire et la limitation du droit d'accès aux informations confidentielles) soient également décidées par le Parlement et non par une seule personne.

121. La Commission observe que l'article 58, paragraphe 1, dispose que « *afin de maintenir l'ordre lors des séances des organes de travail du Parlement, leurs présidents jouissent des mêmes droits que ceux du président de la séance plénière et peuvent appliquer les sanctions prévues à l'article 44 conformément aux dispositions de leur règlement intérieur* ». La Commission estime que cette disposition porte atteinte aux garanties prévues à l'article 45.

⁹¹ Cette disposition stipule que « (7) Les sanctions prévues à l'article 44, lettres h) et k), sont appliquées par le Président du Parlement sur proposition de la Commission de déontologie et de conduite parlementaire. » Or, la liste des sanctions figurant à l'article 44 ne comporte pas de point k) (voir le paragraphe XX du présent avis), tandis que les dispositions de l'article 45 ne précisent pas qui applique la sanction prévue à l'article 44, point j). En outre, l'article 56, paragraphe 2, dispose que la sanction consistant à limiter le droit d'accès aux informations confidentielles est appliquée par le Président du Parlement sur proposition de la Commission de déontologie et de conduite parlementaire. La Commission considère donc qu'il s'agit d'une erreur rédactionnelle et interprète l'article 45, paragraphe 7, comme faisant référence aux points h) et j).

⁹² *Karácsony et autres c. Hongrie* [GC], n° 42461/13 et 44357/13, § 60, 17 mai 2016.

Elle recommande donc d'aligner cette disposition sur les pouvoirs des présidents des organes de travail prévus à l'article 45, paragraphe 2. De l'avis de la Commission, étant donné que ce dernier fait déjà référence au « président de la séance » en tant qu'autorité chargée d'appliquer ces sanctions, il pourrait être envisagé d'abroger l'article 58, paragraphe 1.

122. La Commission de l'éthique et de la déontologie parlementaires est instituée en vertu de l'article 34, paragraphe 1, du projet de loi, qui dispose qu'elle « *est instituée par le Parlement afin d'examiner les cas relatifs à la violation des normes d'éthique et de déontologie parlementaires, pendant la durée du mandat du Parlement* ». L'article 35 précise ensuite que « *la Commission de l'éthique et de la déontologie parlementaires est composée de 11 membres nommés comme suit : a) 4 membres, membres du Parlement – sur proposition des groupes de la majorité parlementaire ; b) 4 membres, membres du Parlement – sur proposition des groupes de l'opposition ; c) 3 membres proposés par les organisations de la société civile, disposant d'un droit de vote consultatif* ». L'article 36 énumère ensuite les missions de la Commission de l'éthique et de la déontologie parlementaires, tandis que l'article 37 fait de même pour celles du président de la Commission ; l'article 38 consacre leurs droits et l'article 39 définit leurs obligations.

123. Au cours des réunions en ligne, la délégation a été informée que le Parlement envisageait de transférer le mandat de la Commission de déontologie à la Commission permanente des affaires juridiques, des nominations et des immunités. D'emblée, la Commission de Venise observe que la composition et le fonctionnement des commissions permanentes, y compris celle des affaires juridiques, des nominations et des immunités, ne sont pas décrits dans le projet de loi mais dans le projet de code. Comme indiqué dans l'avis correspondant sur le projet de code ([CDL-AD\(2026\)028](#), paragraphes 67 et 68), le projet de code stipule que la composition des commissions doit être décidée en tenant compte de la proposition des groupes parlementaires, en fonction de leur représentation proportionnelle au Parlement (article 42, paragraphe 2), et que l'opposition doit présider les commissions permanentes proportionnellement au nombre de mandats obtenus, sans toutefois que ce nombre soit inférieur à deux (article 42, paragraphe 3).

124. Par le passé, la Commission a fait valoir que « la présence forte de l'opposition revêt a fortiori une importance particulière au sein des instances parlementaires habilitées à définir les procédures et les règles internes ou à régler les litiges – telles que le Bureau, la Commission de déontologie, etc. – et qui, par conséquent, peuvent avoir une incidence sur les droits et les privilèges de l'opposition elle-même. Dans ce contexte, le principe de représentation proportionnelle peut être complété par des mécanismes supplémentaires, tels que le vote à la majorité qualifiée, ou l'octroi à l'opposition d'un droit de veto concernant certaines décisions procédurales parmi les plus importantes. »⁹³ Elle a également déclaré qu'« il est nécessaire que l'opposition soit très fortement représentée au sein de ces organes, que les procédures devant ceux-ci satisfassent aux exigences fondamentales d'une procédure régulière, et que les mesures disciplinaires imposées soient proportionnées et n'affectent pas l'essence même du mandat parlementaire du député. »⁹⁴ De la même manière, elle n'a pas exclu que « le règlement des différends liés à l'organisation interne du Parlement et à ses procédures de travail puisse être laissé au Parlement lui-même et à ses organes internes, à condition que l'opposition soit représentée de manière adéquate au sein de ces organes, ou que ceux-ci soient constitués sur la base d'un consensus entre les partis ». ⁹⁵ Faisant écho aux Paramètres de la Commission de Venise, l'APCE a averti, dans son rapport relatif à la Résolution 2537 (2024), qu'« il est important de tenir compte du fait que les organes internes chargés des questions disciplinaires et autres questions de procédure ne doivent pas devenir

⁹³ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères, paragraphe 89.

⁹⁴ *Ibid.*, paragraphe 155.

⁹⁵ *Ibid.*, paragraphe 156.

un instrument de manipulations politiques entre les mains de la majorité ». ⁹⁶ En outre, l'APCE a fait valoir que « la composition des commissions parlementaires d'éthique devrait être représentative du parlement en termes d'équilibre entre les partis politiques, ainsi qu'en termes d'équilibre entre les sexes et les origines ethniques, tandis que leurs membres devraient être nommés de manière transparente et équitable. Ces commissions sont souvent présidées par un membre de l'opposition, bien que cela puisse prêter à controverse dans des sociétés caractérisées par une culture politique fortement antagoniste ou une élite politique divisée ». ⁹⁷ Compte tenu de la composition de la commission permanente des affaires juridiques, des nominations et des immunités, et bien que cette commission permanente puisse en principe être dirigée par un député de l'opposition, la Commission de Venise recommande que le régime disciplinaire du Parlement soit confié à la commission de l'éthique et de la déontologie parlementaires, au sein de laquelle l'opposition est mieux représentée.

125. La Commission observe qu'en vertu de l'article 34, paragraphe 3, « le président et les membres de la Commission de l'éthique et de la déontologie parlementaires sont approuvés par décision du Parlement, sur proposition du Bureau permanent ». Dans l'avis connexe sur le projet de code, la Commission a conclu que le Bureau permanent est un organe structurellement contrôlé par la majorité ([CDL-AD\(2026\)028](#), paragraphes 64, 65, 105, 128, 130 et 132). La Commission s'inquiète donc du fait que la composition de la Commission de déontologie, ainsi que la désignation de son président, soient décidées par la majorité parlementaire. Elle recommande par conséquent que les groupes politiques de la majorité et de l'opposition désignent et nomment directement les membres de la Commission.

126. La Commission observe également que le projet de loi ne contient pas de dispositions relatives à l'élection des membres proposés par les organisations de la société civile. Comme indiqué dans l'avis correspondant sur le projet de code ([CDL-AD\(2026\)028](#), paragraphe 120), l'article 183, paragraphe 5, du projet de code fixe le seuil par défaut pour les nominations par le Parlement à la majorité des membres présents. La Commission réitère sa recommandation antérieure, issue également d'avis précédents sur la République de Moldova, selon laquelle les nominations par le Parlement devraient être effectuées à la majorité qualifiée, avec un mécanisme adéquat permettant d'éviter les impasses. ⁹⁸ Elle rappelle que les nominations à la majorité simple créent un risque de politisation. ⁹⁹ Cela revêt une importance particulière car l'organe chargé des questions disciplinaires ne devrait pas être sous le contrôle effectif de la majorité parlementaire. En outre, la Commission observe que le projet de loi accorde aux trois membres proposés par les organisations de la société civile un « droit de vote consultatif »

⁹⁶ APCE, [Rapport | Doc. 15946 | 21 mars 2024](#), Rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie, paragraphe 92.

⁹⁷ *Ibid.*, paragraphe 96.

⁹⁸ Voir, en particulier, la Commission de Venise et la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe, [CDL-AD\(2026\)014](#), République de Moldova - Avis conjoint sur les modifications apportées aux lois n° 65/2023 et n° 252/2023 relatives à la nomination aux commissions d'évaluation des juges et des procureurs, paragraphe 47 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2025\)027](#), République de Moldova – Avis sur les réformes législatives relatives à la régulation des médias : le projet de loi sur les médias, le projet de loi modifiant le code des services de médias audiovisuels et le projet de loi modifiant la loi sur la publicité, paragraphe 81 ; Commission de Venise et Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe, [CDL-AD\(2020\)007](#), République de Moldova, Avis joint sur le projet de loi portant révision de la Constitution en ce qui concerne le Conseil Supérieur de la Magistrature, paragraphes 26 à 28 ; et Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)019](#), République de Moldova - Avis sur le projet de loi portant modification de certains actes normatifs (système judiciaire), paragraphes 26 à 28.

⁹⁹ Voir, par exemple, la Commission de Venise et la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe, [CDL-AD\(2026\)014](#), République de Moldova - Avis conjoint sur les modifications apportées aux lois n° 65/2023 et n° 252/2023 relatives à la nomination aux commissions d'évaluation des juges et des procureurs, paragraphes 37 à 38 ; Commission de Venise, [CDL-AD\(2022\)054](#), Ukraine – Avis sur le projet de loi « Portant modification de certains actes législatifs de l'Ukraine visant à améliorer la procédure de sélection compétitive des candidats au poste de juge de la Cour constitutionnelle de l'Ukraine », paragraphe 67 ; et Commission de Venise, [CDL-AD\(2013\)028](#), Avis sur deux séries de projets d'amendements aux dispositions constitutionnelles relatives au système judiciaire du Monténégro, paragraphes 6 à 8.

(article 35, paragraphe 5). La nature de ce droit de vote n'est pas définie dans le projet de loi lui-même et devrait donc être clarifiée.

127. La Commission craint donc que, compte tenu des modalités de nomination actuelles, la majorité puisse facilement obtenir sept des onze sièges au sein de la Commission de l'éthique et de la déontologie parlementaires, affaiblissant ainsi même les garanties qu'un système de vote à la majorité qualifiée au sein de la Commission pourrait offrir. La Commission de Venise recommande donc que le projet de loi comprenne des dispositions explicites régissant la nomination des trois membres proposés par les organisations de la société civile, et en particulier que leur sélection soit soumise à une majorité qualifiée.

128. En ce qui concerne le projet de loi, il ne contient aucune disposition sur le mode de prise de décision au sein de la Commission de l'éthique et de la déontologie parlementaires, mais le projet de code prévoit que les décisions au sein des commissions permanentes sont prises à la majorité simple.¹⁰⁰ Dans les normes susmentionnées, la Commission de Venise et l'APCE recommandent que les décisions soient prises à la majorité qualifiée, et même qu'un droit de veto soit accordé à l'opposition concernant certaines décisions de procédure parmi les plus importantes. Par conséquent, la Commission de Venise recommande que la Commission de l'éthique et de la déontologie parlementaires prenne ses décisions à la majorité qualifiée, ou qu'un mécanisme alternatif soit mis en place pour accorder à l'opposition un droit de veto sur certaines décisions de procédure parmi les plus importantes, garantissant ainsi que les décisions soient prises sur la base d'un consensus entre les partis.

129. La section 5 (articles 40 à 43) définit la procédure applicable au traitement des notifications. La Commission de Venise rappelle que la Cour a souligné l'importance des garanties procédurales qui doivent accompagner l'imposition d'une sanction et qui doivent inclure (pour les sanctions *a posteriori*, c'est-à-dire celles qui ne sont pas imposées immédiatement pour mettre fin à un comportement perturbateur) le droit d'être entendu, ainsi que l'obligation de tenir un débat et de motiver toute décision. »¹⁰¹ Par le passé, la Commission a également souligné que les procédures disciplinaires parlementaires devaient « répondre aux exigences fondamentales d'une procédure régulière ». ¹⁰² Se référant à ses observations antérieures concernant la nécessité de garanties procédurales dans le processus décisionnel du Parlement (voir paragraphes 58 à 61 ci-dessus), la Commission de Venise s'inquiète du fait que le projet actuel ne prévoit pas suffisamment de garanties procédurales dans le cadre des procédures disciplinaires.

130. À cet égard, la Commission de Venise note également que, pour l'application des sanctions décidées par le président de la séance en vertu de l'article 45, paragraphe 2, à savoir le retrait du droit de parole ainsi que le retrait du droit de parole et le refus du droit de parole pour toute la durée de la séance, les garanties d'une procédure régulière peuvent être

¹⁰⁰ « Article 80. Procédure de vote au sein des commissions permanentes

(1) Les séances de la commission permanente sont délibératives et requièrent la participation de la majorité de ses membres.

(2) Les décisions de la commission permanente sont adoptées comme suit :

a) les décisions relatives à l'approbation du rapport ou du co-rapport concernant un projet d'acte normatif pour lequel la commission a été désignée comme commission compétente au fond, concernant l'organisation du contrôle parlementaire, les nominations et les révocations, la levée de l'immunité des députés, l'organisation de concours et la création de sous-commissions sont adoptées à la majorité des voix de ses membres ;

b) les décisions relatives à l'organisation des consultations publiques ou des auditions, à l'adoption d'avis sur des projets d'actes normatifs et d'avis consultatifs, y compris sur la conclusion ou la résiliation de traités internationaux, sont adoptées à la majorité des membres présents. »

¹⁰¹ *Karácsony et autres c. Hongrie* [GC], n° 42461/13 et 44357/13, § 60, 17 mai 2016, et *Szanyi c. Hongrie*, n° 35493/13, § 43, 8 novembre 2016 ; voir également Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères, paragraphe 157.

¹⁰² Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères, paragraphe 155.

difficiles à respecter. Dans sa jurisprudence, la Cour a estimé que « les sanctions immédiates [...] sont imposées en cas de perturbation grave de l'ordre parlementaire et, en termes de garanties procédurales, elles nécessiteraient un avertissement. Toutefois, il peut également être envisagé que, dans des cas extrêmes, aucun avertissement ne soit requis. Dans ce contexte, la justification serait qu'un discours ou un comportement manifestement abusif d'un député annule la protection de son droit à la liberté d'expression ou peut être considéré comme un abus de ce droit. »¹⁰³ Par le passé, la Commission a également souligné la nécessité d'une certaine forme de contrôle des sanctions. Elle a par exemple fait valoir que, si « le président devrait avoir la possibilité de réguler les droits de parole des membres du Parlement, dans les limites fixées par l'ordre du jour, afin de limiter les interventions hors sujet ou trop longues, les propos injurieux, etc. [...] ce pouvoir peut facilement être détourné par un président affilié à la majorité, afin de faire taire les critiques légitimes exprimées par les membres du Parlement de l'opposition. Il devrait donc être possible de faire appel des décisions du président de l'Assemblée (concernant le temps de parole et, plus généralement, la conduite des débats au Parlement) devant un organe collégial au sein duquel l'opposition est dûment représentée (par exemple, un conseil composé des présidents de commission, à condition que la répartition des présidences ait été effectuée de manière proportionnelle) »¹⁰⁴ Étant donné que le retrait du droit de parole prévu à l'article 49 ne peut être appliqué qu'« après un avertissement ou un rappel à l'ordre » (§ 1, lettre a)), la Commission estime que les garanties procédurales applicables à de telles sanctions peuvent suffire. Toutefois, la Commission rappelle également que les sanctions immédiates imposées par la présidence ne sont pas précédées d'un avertissement ou d'un rappel à l'ordre, et que leur application gagnerait donc à faire l'objet d'un certain contrôle au sein du Parlement. En tout état de cause, toute restriction à la capacité d'un député à prendre la parole (ou à assister à une séance et/ou à voter) devrait respecter la procédure applicable et être proportionnée. Cela revêt une importance particulière car une sanction à l'encontre d'un député ne devrait pas avoir pour conséquence d'affaiblir la capacité de son groupe parlementaire, voire potentiellement de l'opposition dans son ensemble, à participer efficacement aux activités du Parlement.

IV. Conclusion

131. Par courrier du 18 août 2026, M. Igor Grosu, président du Parlement de la République de Moldova, a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi n° 448 du 6 décembre 2023 relatif au statut, à la conduite et à la déontologie des membres du Parlement.

132. Le présent avis ne procède pas à une analyse article par article du projet de loi et se concentre sur les questions clés relatives au statut, à la conduite et à la déontologie des membres du Parlement. Compte tenu du fait que ce projet de loi est étroitement lié au projet de code sur l'organisation et le fonctionnement du Parlement («le projet de code») sur lequel le président du Parlement a également sollicité l'avis de la Commission de Venise ([CDL-AD\(2026\)028](#)), le présent avis doit être lu à la lumière de l'avis de la Commission de Venise sur le projet de code.

133. La Commission de Venise se félicite de l'intention des autorités moldaves de renforcer le fondement juridique du statut, de la conduite et de la déontologie des membres du Parlement et réitère sa recommandation concernant la fusion du projet de loi avec le projet de code ([CDL-AD\(2026\)028](#), paragraphe 141). Si les autorités ne devaient pas souhaiter procéder à cette fusion, la Commission recommande vivement que le champ d'application des deux textes législatifs soit clairement délimité. L'article 1, paragraphe 3, du projet de loi, qui permet que certains aspects du statut, de la conduite et de la déontologie des membres du

¹⁰³ *Karácsony et autres c. Hongrie* [GC], [n° 42461/13 et 44357/13](#), § 155, 17 mai 2016. Voir également *Szél et autres c. Hongrie*, [n° 5078/16](#), § 31 et suivants, 2 décembre 2021.

¹⁰⁴ Commission de Venise, [CDL-AD\(2019\)015](#), Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères, paragraphe 103.

Parlement soient réglementés dans d'autres actes normatifs, devrait être réexaminé. Si cette disposition devait être maintenue, une liste restreinte des instruments et des matières concernés devrait être établie dans le projet de loi et les actes normatifs adoptés en vertu de l'article 1, paragraphe 3, ne devraient pas l'être à une majorité inférieure à celle requise pour la présente loi, ni réglementer des questions de fond régies par la législation sectorielle pertinente.

134. Sur la base de l'examen du projet de loi, la Commission de Venise formule les recommandations clés suivantes :

En ce qui concerne la cessation du mandat parlementaire :

- Reconsidérer la perte automatique du mandat parlementaire en cas de refus de prêter serment, en envisageant la possibilité de sanctions moins sévères, telles que la suspension de certains avantages liés au mandat de député, jusqu'à ce que le serment soit prêté. En tout état de cause, le projet de loi devrait prévoir une procédure claire et des garanties procédurales appropriées dans le cadre du processus décisionnel ;
- Réexaminer la formulation de l'alinéa b) de l'article 9, paragraphe 2, du projet de loi, en limitant la perte du mandat parlementaire suite à une condamnation pénale à certains types d'infractions pénales graves ou à des peines particulièrement longues ;
- Réexaminer la perte du mandat pour cause d'absence injustifiée à toute activité parlementaire pendant plus de quatre mois, en envisageant uniquement une sanction disciplinaire au lieu de la perte du mandat pour ce motif. En tout état de cause, le projet de loi devrait clarifier la notion d'activité parlementaire, la portée de l'absence d'un député à titre de protestation et la commission parlementaire compétente ;
- Introduire des règles claires concernant la cessation du mandat parlementaire et prévoir les garanties procédurales appropriées pour les membres du Parlement dans le cadre du processus décisionnel. En particulier, il convient de réexaminer la règle exigeant une majorité des membres du Parlement présents pour l'adoption d'une décision relative à la cessation du mandat parlementaire, ainsi que la composition des commissions parlementaires compétentes en la matière et la procédure de vote au sein de ces commissions.

En ce qui concerne l'immunité parlementaire :

- Préciser l'étendue des actes couverts par l'irresponsabilité et établir clairement que la durée de l'irresponsabilité n'est pas limitée dans le temps et qu'elle est permanente ;
- Envisager la possibilité d'introduire des garanties procédurales supplémentaires dans le processus décisionnel concernant la levée de l'inviolabilité, par exemple en veillant à ce que la commission parlementaire compétente en la matière soit composée de manière pluraliste et proportionnée et en instaurant une exigence de vote à la majorité qualifiée au sein de cette commission.

En ce qui concerne la responsabilité disciplinaire :

- Établir dans le projet de loi une liste exhaustive des motifs de responsabilité disciplinaire des parlementaires. Ces motifs de responsabilité disciplinaire devraient se limiter à des règles de conduite applicables, reposer sur des définitions claires, précises et prévisibles, et respecter les normes internationales en matière de liberté d'expression ainsi que la jurisprudence de la Cour ;
- Confier le régime disciplinaire du Parlement à la Commission de l'éthique et de la déontologie parlementaires, au sein de laquelle l'opposition est mieux représentée. Ses membres devraient être nommés directement par les groupes parlementaires, et ceux proposés par les organisations de la société civile élus à la majorité qualifiée. La Commission de l'éthique et de la déontologie parlementaires devrait prendre ses

décisions à la majorité qualifiée, ou selon un autre mécanisme conférant à l'opposition un droit de veto sur certaines décisions de procédure particulièrement importantes, garantissant ainsi que les décisions soient prises sur la base d'un consensus entre les partis. La nature du « droit de vote consultatif » des membres proposés par les organisations de la société civile devrait être clarifiée.

135. En ce qui concerne les autres recommandations :

- Prévoir expressément que l'irresponsabilité couvre les opinions exprimées par les membres du Parlement en dehors du Parlement dans l'exercice de leur mandat, et supprimer la référence au séparatisme à l'article 16, paragraphe 3 ;
- Réexaminer l'article 15, paragraphe 2, du projet de loi, en vertu duquel le consentement du Parlement à la levée de l'inviolabilité revêt un caractère politique et non juridique, afin qu'il ne dispense pas le Parlement de motiver sa décision ;
- Inclure des motifs disciplinaires explicites interdisant le sexisme, le harcèlement sexuel et psychologique et d'autres formes de comportement discriminatoire, ainsi que des procédures de signalement efficaces et des sanctions appropriées ;
- Fixer un plafond légal pour les sanctions financières, exclure ou limiter leur cumul à une proportion définie de la rémunération mensuelle, et préciser davantage les critères régissant leur imposition ;

136. D'autres recommandations visant à apporter des améliorations supplémentaires figurent dans la partie « analyse » de l'avis.

137. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités moldaves pour leur apporter une aide supplémentaire dans ce domaine.