



COUNCIL OF EUROPE  
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 26 mars 2003

CDL-AD (2003) 8

Avis n° 233/2003

Orig. angl.

**COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT**

**(COMMISSION DE VENISE)**

**AVIS**

**RELATIF AU PROJET D'AMENDEMENT  
DE LA LOI SUR LES PARTIS ET AUTRES  
ORGANISATIONS SOCIO-POLITQUES  
DE LA REPUBLIQUE DE MOLDOVA**

**Adopté par la Commission de Venise  
lors de sa réunion plénière  
(Venise, 14-15 mars 2003)**

**sur la base des observations de**

**M. James HAMILTON  
(Membre suppléant, Irlande)**

## Introduction

1. *Il a été demandé à la Commission de Venise de préparer un avis sur un amendement à la loi de la République de Moldova relative aux partis et autres organisations socio-politiques<sup>1</sup>. Il s'agit de la Loi n° 718-XII du 17 septembre 1991 qui a déjà fait l'objet de nombreux amendements et d'ajouts en 1993, 1996, 1998, 1999 et 2000. L'amendement examiné ici a été transmis au Parlement de la République de Moldova en décembre 2002. Le présent avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 54<sup>ème</sup> réunion plénière (Venise, 14-15 mars 2003).*

## Généralités

2. Aux termes de la loi actuelle, pour que les statuts d'un parti politique ou d'une organisation socio-politique puissent être officiellement déposés, il faut qu'au moins cinq mille membres de la structure en cause soient domiciliés dans au moins la moitié des subdivisions administratives et territoriales de niveau 2 et au moins six cents dans chacune de ces subdivisions administratives et territoriales (article 5 (a)). Cette disposition a été amendée en 1999 et je ne dispose pas d'informations sur ce qu'était la teneur de cette loi auparavant. Dès que les statuts d'un parti politique sont déposés, il ne semble pas que la loi actuelle comporte des dispositions qui exigeraient le maintien de ces effectifs à un niveau donné pour que cette inscription officielle reste valide. Je ne dispose pas non plus d'informations sur les partis dont les statuts sont actuellement déposés en République de Moldova ni sur ce qu'étaient les exigences auxquelles ils devaient satisfaire pour bénéficier de ce dépôt officiel.
3. Si, comme nous l'avons vu plus haut, il apparaît qu'un parti politique ou une organisation socio-politique doit pouvoir justifier d'une implantation géographique diversifiée de ses adhérents pour que ses statuts puissent être déposés, la loi actuelle ne semble pas exiger des partis politiques qu'ils aient une implantation régionale. L'article 20 prévoit que les partis et les autres organisations socio-politiques peuvent être ramifiés selon une structure territoriale avec un nombre minimum d'adhérents qui dépend des statuts. Cette disposition a été ajoutée au texte de la loi en 2002; elle semble avoir le caractère d'une simple autorisation et n'exige pas d'un parti politique qu'il justifie d'une structure organisationnelle ramifiée sur une base régionale.
4. Les principaux effets du projet d'amendement à propos duquel a été sollicité l'avis de la Commission sont les suivants :
  - (i) Un projet d'amendement de l'article 18 de la loi exigerait que tous les partis politiques et les organisations socio-politiques transmettent chaque année les listes de leurs membres au ministère de la Justice afin que le nombre d'adhérents puisse être confirmé à nouveau tous les ans. Ces listes devront être déposées chaque année le 1er janvier au plus tôt et le 1er mars au plus tard. Pour le moment, dès que les statuts ont été déposés, aucune obligation n'impose le renouvellement de cette opération.

---

<sup>1</sup> Doc. CDL (2002) 118

- (ii) L'article 20 de la loi sera amendé et les partis et autres organisations socio-politiques seront tenus d'implanter des antennes régionales du parti ou de l'organisation dans au moins la moitié des subdivisions territoriales administratives de niveau 2. Conformément à la loi, ces structures territoriales du parti doivent regrouper un nombre minimum d'adhérents. Si la loi actuelle exige une répartition géographique des membres inscrits au parti au moment du dépôt des statuts, elle autorise – mais ne semble pas exiger – que les partis mettent sur pied une structure ramifiée sur une base territoriale.
  - (iii) L'article 31 de la loi sera amendé pour que le ministère de la Justice puisse demander à la Cour suprême d'ordonner la suspension des activités d'un parti ou d'une organisation socio-politique si le parti ou l'organisation en cause n'a pas convoqué de réunion ou de congrès pendant une période de quatre ans, s'il y a eu manquement à l'obligation de communiquer la liste des adhérents pour une année donnée ou s'il est établi, au moment de vérifier la validité de cette liste des membres, que le nombre des adhérents du parti ou de l'organisation socio-politique n'atteint pas le chiffre fixé par la loi pour le dépôt des statuts ou, enfin, si les organisations territoriales du parti politique visées par l'amendement de l'article 20 n'ont pas été créées.
5. Il semble qu'avec cette loi, les autorités visent des effets immédiats ; de ce fait, les partis politiques devront fournir la liste de leurs adhérents au plus tard le 1er mars de cette année et ils devront en outre mettre sur pied dans le même délai les structures territoriales que la loi impose. Il est entendu que les élections locales auront lieu en mai. Il semblerait que les partis politiques qui ne seront pas en mesure de remplir pour le 1er mars les conditions fixées par la loi pourront être suspendus, en tout conformément aux dispositions de la nouvelle loi avec, pour conséquence, l'impossibilité pour eux de participer aux élections locales en mai prochain.

### **Convention européenne des Droits de l'Homme**

6. Du fait que le dépôt des statuts et que la suspension et l'interdiction des activités des partis politiques sont à l'origine des principaux problèmes juridiques qu'il convient d'examiner dans ce projet de loi, il pourrait s'avérer utile de rappeler ici certains des aspects essentiels de la jurisprudence de la Cour européenne de Droits de l'Homme à ce propos.
7. Dans l'affaire *Parti communiste unifié de Turquie et autres c/ Turquie* (133/1996/752/951), la Cour, dans son arrêt en date du 30 janvier 1998 déclare qu'au vu de l'importance de la démocratie dans le système prévu par la Convention européenne, il ne saurait faire de doute que les partis politiques sont visés par les dispositions de l'article 11 (§ 25). Non seulement l'article 11 protège le droit de créer des associations mais il a également pour effet que leur dissolution par les pouvoirs publics d'un pays doit respecter les conditions imposées par l'article 11, alinéa 2 (§ 33).
8. La Cour a tenu à rappeler que, nonobstant son rôle autonome et la sphère d'application particulière de l'article 11, ce dernier devait également être interprété à la lumière de l'article 10. La protection des opinions et la liberté de les exprimer sont des objectifs visés par les concepts de liberté de réunion et d'association garantis par l'article 11 (§ 42). La Cour poursuit dans les termes suivants (§ 43) :

« Et c'est d'autant plus vrai à propos des partis politiques que leur rôle essentiel consiste à assurer le pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie. Comme la Cour a pu le réaffirmer à de nombreuses reprises, il ne peut exister de démocratie sans pluralisme. C'est la raison pour laquelle cette liberté d'expression garantie par l'article 10 s'applique ici – dans les conditions spécifiées à l'alinéa 2 – non seulement « à l'information » ou « aux idées » qui peuvent être perçues favorablement, considérées comme inoffensives ou de nature à justifier l'indifférence, mais également à celles qui peuvent blesser, choquer ou perturber ».

Après avoir rappelé que toute atteinte aux droits garantis par les articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention exigeait que l'ingérence en cause fasse l'objet d'une appréciation à l'aune de ce qui est « nécessaire dans une société démocratique », la Cour poursuit :

« En conséquence, lorsqu'il s'agit des partis politiques, les exceptions visées à l'article 11 doivent être interprétées de façon restrictive ; seules des raisons à la fois impérieuses et convaincantes peuvent justifier des restrictions à la liberté d'association de ces organisations. Pour savoir s'il y avait « nécessité » au sens où l'entend l'article 11, alinéa 2, les États contractants n'ont qu'une marge d'appréciation limitée qui va de paire avec le contrôle rigoureux, en Europe, de la loi et des décrets d'application, y compris s'agissant des décisions prises par les tribunaux indépendants. Dans une affaire qui concernait un député condamné pour avoir proféré des insultes, la Cour avait eu l'occasion de préciser que cet examen minutieux était nécessaire ; cette étude rigoureuse de la situation est encore plus nécessaire lorsqu'il s'agit de prononcer la dissolution d'un parti politique et d'interdire à ses responsables d'exercer à l'avenir une activité de même nature » (§ 46).

9. Ces mêmes principes ont été réaffirmés par la Cour à l'occasion de l'arrêt rendu le 8 décembre 1999 dans l'affaire *Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZVEP) c/ Turquie* (requête n° 23885/94).

#### **Directives de la Commission de Venise**

10. Lors de sa 41<sup>ème</sup> réunion plénière les 10 et 11 décembre 1999, la Commission de Venise a adopté des directives sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques ainsi que d'autres mesures de même nature. Du fait que les thèmes dont il est question dans ces directives sont au cœur des problèmes soulevés par le projet de loi de la République de Moldova, j'ai tenu à les reproduire intégralement ici:
  - (i) Les États doivent reconnaître que le droit d'association est libre pour chacun au sein des partis politiques. Ce droit concerne la liberté d'avoir des opinions politiques, de recevoir et de diffuser des informations sans ingérence des pouvoirs publics et indépendamment des frontières. L'obligation de déposer les statuts d'un parti politique ne saurait en elle-même être considérée comme une violation de ce droit.
  - (ii) Toute limitation à l'exercice des droits fondamentaux de l'être humain mentionnés plus haut par la libre activité des partis politiques ne peut s'entendre que dans le cadre des dispositions pertinentes de la Convention européenne de sauvegarde des

Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales et d'autres traités internationaux, que ce soit en temps normal ou lorsque l'urgence prévaut.

- (iii) L'interdiction ou la dissolution forcée de partis politiques ne peut être justifiée que dans le cas de partis qui préconisent le recours à la violence ou qui font usage de la violence en tant que moyen politique de renversement de l'ordre constitutionnel démocratique, abolissant de ce fait les droits et libertés garantis par la Constitution. Le seul fait pour un parti de militer en faveur d'un changement de la Constitution ne saurait suffire à justifier son interdiction ou sa dissolution.
- (iv) Pris comme un tout, un parti politique ne peut être tenu pour responsable du comportement individuel de ses adhérents qu'il n'aurait pas officiellement habilité à agir dans le cadre général de ses activités politiques / publiques et de son fonctionnement normal.
- (v) En tant que mesure dont la portée et les implications sont considérables, l'interdiction ou la dissolution de partis politiques ne devra être envisagée qu'avec la plus extrême modération. Avant de demander à l'instance judiciaire compétente d'interdire ou de dissoudre un parti, les gouvernements ou autres organes de l'État devront apprécier, au regard de la situation du pays considéré, si le parti en question représente réellement un danger pour l'ordre politique libre et démocratique ou pour les droits des individus et si d'autres mesures moins radicales pouvaient permettre de contenir le danger perçu.
- (vi) Les mesures judiciaires qui visent l'interdiction ou la dissolution légalement décidée des partis politiques ne pourront être que la conséquence d'une décision de justice ou d'une inconstitutionnalité prononcée et elles seront réputées constituer des mesures exceptionnelles régies par le principe de la proportionnalité. Toute décision de cette nature ne peut être prise que si la preuve est suffisamment établie que le parti comme tel – et non pas seulement certains de ses membres à titre individuel – poursuit des objectifs politiques qui font appel ou laissent présager un appel à des moyens inconstitutionnels.
- (vii) L'interdiction ou la dissolution d'un parti politique doit être le fait exclusif de la Cour constitutionnelle ou de toute autre instance judiciaire compétente et qui se sera prononcée à l'issue d'une procédure conçue pour donner toutes les garanties d'ouverture et de respect de la légalité et du droit à un procès équitable.

### **Amendement à la loi**

11. De prime abord, les dispositions en cause portent atteinte à la liberté d'association dans la mesure où elles prévoient la suspension des partis politiques qui ne remplissent pas certaines conditions. En conséquence et conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, le critère à utiliser pour savoir si ces atteintes peuvent être justifiées, consiste à rechercher si les dispositions en cause peuvent être considérées comme « nécessaires dans une société démocratique ». Les restrictions en cause ne peuvent se justifier que pour des raisons « convaincantes et impérieuses ».

12. La Commission de Venise est d'avis que l'interdiction ou la dissolution forcée de partis politiques ne peut se justifier que dans le cas où ces organisations prônent le recours à la violence ou utilisent la violence ou tout autre moyen politique pour renverser l'ordre constitutionnel démocratique. Si la Commission de Venise peut envisager que la liberté d'association au sein de partis politiques puisse être soumise à l'exigence d'un dépôt officiel des statuts des partis politiques, toutes les dispositions relatives à ce processus doivent être conformes à ce qui est nécessaire dans une société démocratique et s'avérer proportionnelles à l'objectif que les mesures en cause sont censées permettre d'atteindre.
13. Je ne dispose d'aucune information quant à l'objectif législatif que les pouvoirs publics visent en adoptant les mesures en question. Toutefois, il semblerait qu'au niveau des principes la procédure de dépôt des statuts puisse se justifier en tant que moyen d'assurer la conformité à la loi d'un parti politique ; il pourrait aussi s'agir d'en faire un mécanisme qui veille à ce que les partis politiques ne cherchent pas à renverser par la violence l'ordre constitutionnel établi et qui permette de les dissoudre si tel était le cas. Les mesures avancées pour autoriser la suspension des partis politiques qui préconisent la violence peuvent se justifier par référence à un tel objectif.
14. Il semblerait que les dispositions relatives au nombre minimum des membres d'un parti puissent se justifier, d'une part, par la volonté d'éviter la participation aux élections de groupes si réduits en nombre d'adhérents qu'ils n'aient raisonnablement aucune chance d'avoir des élus et, d'autre part, pour faire en sorte qu'ils ne puissent avoir accès, vu leur petit nombre d'adhérents, aux émissions de radio et de télévision du service public financées par le budget de l'État. Toutefois, s'il est clair que la présence d'un grand nombre de candidats qui ne peuvent espérer être élus lors d'un scrutin peut être source de confusion pour les électeurs, il y a d'autres moyens d'éviter les écueils dont il vient d'être question – comme, par exemple, le fait d'exiger qu'une candidature soit soutenue par les signatures d'un certain nombre d'électeurs. Si l'absence d'inscription officielle du parti peut servir à refuser à un groupe politique l'exercice d'autres droits – droit de réunion ou droit à la diffusion de l'information ou à toute autre forme de promotion des idées – il s'agit d'une solution disproportionnée et qui, par conséquent, ne peut être acceptée. Ces droits doivent être reconnus à chaque groupe de citoyens, quelle que soit son importance numérique.
15. Même en supposant que l'une ou l'autre de ces dispositions puisse servir un objectif juridique légitime, il est important de veiller à ce que le seuil du nombre des adhérents ne soit pas fixé à un niveau tel qu'il interdise à des groupes sérieux de s'organiser en partis. Dans le cas présent, le seuil semble placé très haut dans un pays dont la population atteint à peine 4 millions d'habitants.
16. Dans un avis antérieur (CDL-AD (2002) 28)<sup>2</sup>, la Commission s'était déjà montrée critique à propos des seuils proposés pour le nombre d'adhérents aux partis politiques. A l'époque, il avait déjà été précisé que ces seuils avaient été fixés à un niveau très élevés et que, comme tels, ils constituaient un obstacle sérieux à la création de nouveaux partis politiques. Or, les niveaux en cause étaient les mêmes que ceux exigés aujourd'hui sur une base annuelle. De mon point de vue, ces seuils sont un véritable obstacle à la pérennisation des partis politiques. Par ailleurs, les exigences imposées en matière

---

<sup>2</sup> Cet avis a été avalisé par la Commission de Venise lors de sa 52<sup>ème</sup> réunion plénière (Venise, 18-19 octobre 2002).

d'organisation dans plus de la moitié des subdivisions territoriales du pays rendent impossible la mise sur pied de structures régionales pour les partis politiques. Quels que soient les arguments avancés pour exiger des partis qui souhaitent participer à une consultation nationale une présence dans au moins la moitié des circonscriptions du pays, il ne semble pas nécessaire dans une société démocratique d'interdire à des partis structurés sur une base régionale seulement de participer à des élections locales. L'existence de partis implantés localement est une caractéristique connue et bien établie de nombreuses démocraties dans le monde et il est particulièrement adéquat qu'en ce qui concerne des élections à caractère local, le peuple puisse se rassembler autour et à propos des problèmes locaux et donc de s'organiser à l'échelle locale plutôt qu'au niveau national. Une loi qui interdirait cette forme d'organisation ne peut pas être considérée comme « nécessaire dans une société démocratique » et, de ce point de vue, elle n'est pas compatible avec le droit à la liberté d'association garanti par la Convention européenne des Droits de l'Homme.

17. Pour satisfaire aux exigences des nouvelles lois, non seulement les partis politiques vont devoir compiler à brève échéance les listes de leurs adhérents, mais ils seront également tenus de créer des antennes locales dans un nombre relativement important de localités de la République de Moldova. Or, ces exigences doivent être satisfaites dans un délai de quelques semaines, faute de quoi les partis perdraient leur droit de participer à une élection qui, pourtant, aura lieu dans plusieurs mois. Même si les nouvelles exigences apparaissent raisonnables en elles-mêmes et si elles visent un objectif législatif légitime, imposer de telles conditions dans des délais si rapprochés et à la veille d'une élection, ne saurait être considéré ni comme une mesure indispensable ni comme une réponse proportionnée à l'objectif visé qui consiste à s'assurer que les partis politiques *de bonne foi* soient dûment inscrits. Il est impossible de considérer que, dans une société démocratique, une telle mesure puisse être justifiée.
18. A la lumière et compte tenu des observations déjà formulées, je n'ai pas jugé bon de chercher à savoir si les dispositions en cause étaient compatibles avec l'article 3 du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme selon lequel les élections « doivent assurer la libre expression de l'opinion du peuple dans le choix du corps législatif ».

### **Gagaouzie**

19. Il convient de rappeler ici que l'article 111 de la Constitution de la République de Moldova fait bénéficier certains territoires de la République de formes d'autonomie particulières. Conformément aux dispositions correspondantes, la Gagaouzie bénéficie du statut d'entité territoriale autonome, en vertu d'une loi organique en date du 23 décembre 1994. Aux termes de ce texte, la Gagaouzie dispose d'une Assemblée Populaire dotée de pouvoirs législatifs.
20. Je n'ai aucune information qui me permette de savoir si la loi actuelle et l'amendement proposé régissent l'organisation des partis qui souhaiteraient participer aux élections à l'Assemblée Populaire de Gagaouzie. Il est clair qu'un parti exclusivement gagaouze ne remplirait pas les conditions requises pour bénéficier de l'assise géographique exigée par la loi. De mon point de vue, l'application du projet de loi à l'organisation des partis et le droit de participation aux élections en Gagaouzie ne manqueraient pas de soulever de

graves difficultés. Dans l'attente de plus amples informations, je ne peux proposer d'autre avis sur cet aspect de la question.

### **Conclusion**

21. En conclusion, le contenu du projet de loi mais aussi la façon dont il est prévu d'exiger l'application à brève échéance ne sont pas compatibles avec la liberté d'association telle que garantie par la Convention européenne des Droits de l'Homme. Les mesures envisagées ne peuvent être considérées comme nécessaires dans une société démocratique. Elles pourraient même être un obstacle majeur à la tenue d'élections libres et loyales. Potentiellement, elles pourraient se traduire par l'interdiction de partis politiques *de bonne foi* qui ne seront pas en mesure, dans les délais qui leur sont impartis, de satisfaire aux conditions fixées par la nouvelle loi et qui, de ce fait, se verront pratiquement interdire de prendre part aux élections.