



Strasbourg, le 20 décembre 2022

CDL-AD(2022)051

**Avis 1115/2022**

Or. angl.

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA**

**MÉMOIRE *AMICUS CURIAE***

**POUR LA COUR CONSTITUTIONNELLE DE LA RÉPUBLIQUE DE  
MOLDOVA**

**SUR LA DÉCLARATION D'INCONSTITUTIONNALITE  
D'UN PARTI POLITIQUE**

**Approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa  
75<sup>e</sup> réunion (Venise, 15 décembre 2022)**

**et adopté par la Commission de Venise  
à sa 133<sup>e</sup> session plénière  
(Venise, 16-17 décembre 2022)**

**Sur la base des commentaires de**

**M. Ben VERMEULEN (membre, Pays-Bas)  
Mme Katharina PABEL (membre suppléant, Autriche)  
M. Cesare PINELLI (membre suppléant, Italie)  
M. Pieter VAN DIJK (expert, ancien membre, Pays-Bas)**

**Contenu**

I.	Introduction.....	3
II.	Contexte .....	3
A.	En général.....	3
B.	Droit national sur la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti .....	4
III.	Question 1 - Normes internationales relatives à la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti .....	5
A.	Droit international (dur et mou) .....	5
B.	Jurisprudence sur la dissolution et l'interdiction des partis politiques .....	7
C.	Avis et études de la Commission de Venise .....	10
D.	Conclusion sur la question 1.....	14
IV.	Question 2- Actions pouvant conduire à la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti....	15
A.	Remarques générales .....	15
B.	Pluralisme politique .....	16
C.	État de droit.....	17
D.	Souveraineté, indépendance et intégrité territoriale .....	17
E.	Conclusion sur la question 2.....	18
V.	Conclusion.....	19

## I. Introduction

1. Par lettre datée du 17 novembre 2022, Mme Liuba Şova, en sa qualité de présidente *par intérim* de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova, a demandé un mémoire d'*amicus curiae* à la Commission de Venise. La demande se réfère à une affaire pendante devant la Cour constitutionnelle initiée le 11 novembre 2022 par le Premier ministre de la République de Moldova Mme Natalia Gavrilița demandant la vérification de la constitutionnalité du parti politique « Şor » en vertu de l'article 41 (4) de la Constitution de la République de Moldova.

2. M. Ben Vermeulen, Mme Katharina Pabel, M. Cesare Pinelli et M. Pieter van Dijk ont été les rapporteurs de ce mémoire d'*amicus curiae*.

3. Ce mémoire d'*amicus curiae* a été préparé sur la base de la traduction anglaise de la Constitution et des lois. Les traductions peuvent ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points.

4. Ce mémoire d'*amicus curiae* a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs. Il a été approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 75<sup>e</sup> réunion (Venise, 15 décembre 2002) et adopté par la Commission de Venise lors de sa 133<sup>e</sup> session plénière (Venise, 16-17 décembre 2022).

## II. Contexte

### A. En général

5. Le 11 novembre 2022, le gouvernement de la République de Moldova a déposé une requête auprès de la Cour constitutionnelle de Moldova pour vérifier la constitutionnalité du parti politique « Şor » à la lumière de l'article 41 (4) de la Constitution de Moldova qui prévoit que « *Les partis et autres organisations sociopolitiques, dont les objectifs ou les activités sont l'engagement dans la lutte contre le pluralisme politique, les principes de l'État de droit, la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale de la République de Moldova sont déclarés inconstitutionnels* ».

6. Selon le gouvernement, la vérification de la constitutionnalité du parti « Şor » se justifie pour trois raisons principales : 1) la criminalité présumée du fondateur du parti, des membres du parlement représentant le parti « Şor » et de ses membres, 2) les irrégularités répétées liées au financement des partis politiques sanctionnées par la Commission électorale centrale et 3) l'épuisement des autres mécanismes juridiques pour corriger le comportement du « parti Şor ». Dans sa demande, le Gouvernement affirme que le Parlement a reçu 22 demandes de levée de l'immunité parlementaire de différents députés du Parti Şor. M. Ilan Şor, le fondateur du parti, est actuellement un fugitif de la justice ayant déjà été condamné à une peine de prison par un tribunal de première instance pour des crimes liés à la tromperie, à l'abus de confiance et au blanchiment d'argent dans des proportions importantes. Mme Marina Tauber, qui est membre du parlement pour le parti Şor, fait l'objet de poursuites pénales pour financement illégal présumé du parti par un groupe criminel organisé. En outre, le gouvernement affirme que les autorités de l'État enquêtent sur plusieurs personnes qui ont participé au financement illégal du parti. Enfin, le Gouvernement mentionne que, le 26 octobre 2022, l'Office of Foreign Assets Control du Département du Trésor des États-Unis a désigné, par le décret n° 14024, Ilan Şor, dirigeant du Parti Şor, comme étant responsable ou complice de l'ingérence dans une élection d'un gouvernement étranger, ou s'y étant livré ou ayant tenté de s'y livrer, directement ou indirectement, pour le compte ou au profit direct ou indirect du Gouvernement de la Fédération de Russie<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Réponse à la corruption et à l'ingérence électorale en Moldova : [Response to Corruption and Election Interference in Moldova - United States Department of State](#) .

7. En outre, le gouvernement note que la Commission électorale centrale (CEC), depuis 2016, a appliqué diverses mesures à l'encontre du Parti Șor pour violation des dispositions légales relatives au financement des campagnes électorales. *Entre autres*, la CEC a imposé diverses sanctions au parti, notamment en ordonnant la restitution des fonds reçus dans le cadre du financement non autorisé des campagnes, la suspension du financement public du parti et la radiation des candidats du parti. Selon le gouvernement, les appels du parti Șor contre la CEC ont été rejetés par les tribunaux dans des décisions définitives.

8. Enfin, le Gouvernement allègue que les autorités de l'État ont épuisé tous les moyens disponibles pour empêcher le financement illégal du Parti Șor et de ses campagnes électorales, en vain. Selon le Gouvernement, la criminalité présumée des dirigeants du parti, la coopération du Parti Șor avec des représentants d'un pays étranger et son financement par la Fédération de Russie portent atteinte à la souveraineté et à l'indépendance de la République de Moldova.

9. La demande d'un mémoire d'*amicus curiae* soulève deux questions connexes : 1) *Quelles sont les normes européennes applicables dans le domaine de la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique ?* et 2) *Quelles actions d'un parti politique affecteraient, par leur nature, le pluralisme politique, les principes de l'État de droit, la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale de l'État et pourraient conduire à la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique ?*

10. L'intention de ce mémoire d'*amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle n'est pas de prendre position sur la question de la constitutionnalité du parti politique concerné, qui fait l'objet de la procédure constitutionnelle en cours, mais seulement de fournir à la Cour constitutionnelle des éléments sur les normes européennes applicables pour faciliter son propre examen au regard de la Constitution de la République de Moldova. Il appartient à la Cour constitutionnelle d'avoir le dernier mot quant à l'interprétation de la Constitution en l'espèce.

## **B. Droit national sur la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti**

11. La déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique est régie par la Constitution de la République de Moldova et la loi sur les partis politiques de 2007 (LPP). En vertu de l'article 135, paragraphe 1 point (h) de la Constitution, la Cour constitutionnelle décide des questions relatives à la constitutionnalité d'un parti. Les motifs de déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti sont énumérés à l'article 41 de la Constitution, qui régit la liberté des partis et des autres organisations sociopolitiques, et qui stipule au paragraphe 4 : « *Sont déclarés inconstitutionnels les partis et les autres organisations sociopolitiques dont les objectifs ou les activités sont l'engagement dans la lutte contre le pluralisme politique, les principes de l'État de droit, la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale de la République de Moldova* ».

12. La loi sur les partis politiques de 2007 (modifiée en dernier lieu en avril 2022) prévoit plusieurs motifs de limitation de l'activité des partis politiques<sup>2</sup>. L'interdiction des partis politiques est envisagée à l'article 3 (1) de la loi, qui stipule que « (1) *Sont interdits les partis politiques qui, par leurs statuts, leur programme et/ou leur activité, militent contre la souveraineté, l'intégrité territoriale du pays, les valeurs démocratiques et l'ordre juridique de la République de Moldova, utilisent, pour atteindre leurs objectifs, des moyens illégaux ou violents, incompatibles avec les principes fondamentaux de la démocratie* ».

---

<sup>2</sup> Loi sur les partis politiques n° 294-XVI du 21.12.2007 (en vigueur depuis le 29.02.2008), Journal officiel n° 42-44, article 119 du 29.02.2008. Une traduction non officielle comprenant les amendements récents d'avril 2022 a été fournie à la Commission de Venise par la Cour constitutionnelle de Moldova en novembre 2022.

13. Les procédures imposant des mesures moins restrictives à l'activité des partis politiques sont détaillées aux articles 21 à 23 de la LPP. En vertu de l'article 21 (1), l'activité d'un parti politique peut être limitée si ses actions causent un préjudice grave au pluralisme politique ou aux principes démocratiques fondamentaux. La loi prévoit une procédure progressive initiée par le ministère de la justice afin de traiter les irrégularités dans l'activité d'un parti qui peuvent conduire à des limitations temporaires de l'activité d'un parti. Sur la base de l'article 21 (7), le ministère de la justice peut demander au tribunal compétent de dissoudre un parti politique si, au cours de la première année à compter de la date de la dernière limitation de l'activité du parti, celui-ci commet des violations similaires. La cessation de l'activité des partis politiques et leur liquidation sont régies par les articles 21 à 23 de la LPP.

14. Lues conjointement, ces dispositions constitutionnelles et légales pertinentes suggèrent qu'une décision de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova déclarant un parti politique comme étant inconstitutionnel, ouvrira la voie à la cessation de l'activité d'un parti politique, à sa liquidation et à sa fermeture. Conformément aux articles 21 à 23, une fois que la Cour constitutionnelle a rendu une déclaration d'inconstitutionnalité à l'encontre d'un parti politique, ce parti sera ensuite confronté aux mesures de cessation d'activité, de dissolution et de liquidation.

### **III. Question 1 - Normes internationales relatives à la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti**

#### **A. Droit international (dur et mou)**

15. La fondation, le fonctionnement, l'interdiction et la dissolution d'un parti politique sont généralement couverts par le droit à la liberté d'association et à la liberté de réunion. De l'avis de la Commission de Venise, ces droits sont fondamentaux pour le bon fonctionnement d'une société démocratique. Les partis politiques, en tant qu'instruments collectifs d'expression politique, doivent pouvoir jouir pleinement de ces droits qui sont protégés tant par le droit international qu'au niveau national<sup>3</sup>.

16. Au niveau universel, les droits fondamentaux accordés aux partis politiques et à leurs membres figurent aux articles 18 à 21 de la Déclaration universelle des droits de l'homme<sup>4</sup> et aux articles 19 et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après dénommé PIDCP)<sup>5</sup>. En outre, l'article 25 du PIDCP confère aux individus le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis. Les organes des Nations unies chargés des droits de l'homme ont également élaboré des normes et une « soft law » que les États doivent prendre en considération lorsqu'ils réglementent les partis politiques<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Commission de Venise et OSCE/BIDDH, CDL-AD(2010)024, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, para.1 ; Commission de Venise et OSCE/BIDDH, CDL-AD(2020)032, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, 2<sup>nd</sup> édition, para. 35-36.

<sup>4</sup> Déclaration des droits de l'homme des Nations unies

[https://www.un.org/en/udhrbook/pdf/udhr\\_booklet\\_en\\_web.pdf](https://www.un.org/en/udhrbook/pdf/udhr_booklet_en_web.pdf)

<sup>5</sup>PIDCP [https://digitallibrary.un.org/search?ln=en&as=0&p=subjectheading : \[Pacte+international+sur+les+droits+civils+et+politiques+%281966%29\]](https://digitallibrary.un.org/search?ln=en&as=0&p=subjectheading:[Pacte+international+sur+les+droits+civils+et+politiques+%281966%29]).

<sup>6</sup> Voir le paragraphe 25 de l'Observation générale 25 du Comité des droits de l'homme des Nations unies sur <https://digitallibrary.un.org/record/221930?ln=en> [et](#) "Best practices that promote and protect the rights to freedom of peaceful assembly and of association" a Report of the Special Rapporteur on the rights to liberté de réunion pacifique et d'association sur [HCDH | Rapports thématiques annuels \(ohchr.org\)](https://www.ohchr.org/fr/doc/doc.aspx?lang=fr&docid=14244) et le rapport du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, Promotion, protection et mise en œuvre du droit de participer aux affaires publiques dans le contexte du droit existant en matière de droits de l'homme : meilleures pratiques, expériences, défis et moyens de les surmonter sur <https://www.ohchr.org/en/documents/thematic-reports/ahrc3026-promotion-protection-and-implementation-right-participate>.

17. Au niveau européen, les articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « CEDH ») protègent respectivement les droits à la liberté d'expression et d'opinion et le droit à la liberté de réunion et d'association.<sup>7</sup> Le droit à des élections libres, dans des conditions qui garantissent la libre expression de l'opinion du peuple dans le choix du corps législatif, est également énoncé à l'article 3 du protocole n° 1 de la CEDH<sup>8</sup>.

18. En ce qui concerne le financement des partis politiques, les instruments pertinents que la Cour constitutionnelle pourrait juger utiles pour examiner le cas d'espèce sont la Convention des Nations unies contre la corruption, article 7, paragraphe 3,<sup>9</sup> la Convention pénale sur la corruption du Conseil de l'Europe, en particulier les articles 4, 13 et 18<sup>10</sup>, ainsi que le Document de Copenhague de l'OSCE, articles 5.4, 5.9, 7.5, 7.6, 9.1, 9.2, 9.3 et 9.4.<sup>11</sup>

19. Le Conseil de l'Europe a adopté la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales<sup>12</sup>. Dans le cadre de l'examen de la présente affaire, la Cour constitutionnelle de Moldova pourrait également juger utile de prendre en considération la résolution 1308 (2002) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) sur les « Restrictions applicables aux partis politiques dans les États membres du Conseil de l'Europe » ainsi que d'autres résolutions et rapports sur les partis politiques.<sup>13</sup> L'APCE a également compilé des rapports sur les acteurs extra-institutionnels exerçant une influence dans les systèmes démocratiques<sup>14</sup>. Outre les avis, études et rapports de la Commission de Venise dont il est question dans la section C ci-dessous, le GRECO a périodiquement réalisé des évaluations et des rapports sur les règles de la Moldova en matière de transparence du financement des partis<sup>15</sup>.

20. Il convient de noter que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales représentent des obligations juridiques pour les États, après avoir fait l'objet d'un processus de ratification. La République de Moldova est partie au PIDCP et à la CEDH. Selon l'article 4 de la Constitution de la Moldova, les dispositions de la Constitution relatives aux droits de l'homme

---

<sup>7</sup> Convention européenne des droits de l'homme [Convention européenne des droits de l'homme - Convention et protocoles, texts officiels \(coe.int\)](https://rm.coe.int/Convention-europeenne-des-droits-de-l-homme-Convention-et-protocoles-texts-officiels-coe.int)

<sup>8</sup> Premier protocole à la Convention européenne des droits de l'homme (article 3) <https://rm.coe.int/168006377c>.

<sup>9</sup> Convention des Nations unies contre la corruption, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 31 octobre 2003. La République de Moldova a ratifié la CNUCC le 1er octobre 2007 à l'adresse <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>.

<sup>10</sup> Convention pénale du Conseil de l'Europe sur la corruption : [Criminal Law Convention on Corruption - Impact de la Convention européenne des droits de l'homme \(coe.int\)](https://rm.coe.int/Criminal-Law-Convention-on-Corruption-Impact-de-la-Convention-europeenne-des-droits-de-l-homme-coe.int) . (pas encore ratifiée par la République de Moldova).

<sup>11</sup> Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE). <https://www.osce.org/odihr/elections/14304> .

<sup>12</sup> Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales : <https://rm.coe.int/16806cc1f1> .

<sup>13</sup> Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), Résolution 1308 (2002), Restrictions sur les partis politiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17063&lang=en> et le rapport sur l'incompatibilité de l'interdiction des partis politiques démocratiquement élus avec les normes du Conseil de l'Europe, Doc. 8467 (1999) <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=8710&lang=EN> .

<sup>14</sup> APCE, Résolution 1744(2010) sur les acteurs extra-institutionnels dans le système démocratique, 23 juin 2010 à <https://pace.coe.int/fr/files/17884/html> .

<sup>15</sup> Greco RC-III (2015) 8E, paragraphe 21. Voir également les précédents rapports du GRECO sur la transparence du financement des partis en République de Moldova (troisième cycle d'évaluation) <https://rm.coe.int/16806c9b08>.

doivent être interprétées et appliquées conformément aux conventions internationales telles que le PIDCP et la CEDH. Si des documents tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Document de Copenhague n'ont pas force de loi, la nature de ces engagements politiques les rend persuasifs pour les États signataires. Les avis, études et rapports élaborés par la Commission de Venise ou conjointement avec l'OSCE/ODHIR décrivent généralement le consensus émergent sur les normes internationales pertinentes et sont souvent utilisés par les États pour élaborer leurs lois et politiques.

## **B. Jurisprudence sur la dissolution et l'interdiction des partis politiques**

21. Bien que l'article 11 de la CEDH ne mentionne pas spécifiquement la liberté de former des partis politiques, la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « CEDH ») a estimé à plusieurs reprises que les partis politiques entraînent dans le champ d'application de l'article 11 de la Convention.<sup>16</sup> Dans le même sens, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont noté que les partis politiques sont des associations et qu'en tant que telles, elles - et leurs membres - jouissent de la liberté d'association telle que définie par l'article 11 de la CEDH et d'autres traités internationaux relatifs aux droits de l'homme.

22. Dans sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme a souligné le rôle primordial joué par les partis politiques dans un régime démocratique<sup>17</sup>. Compte tenu de ce rôle des partis politiques, toute mesure prise à leur encontre affecte à la fois la liberté d'association et, par conséquent, la démocratie dans l'État concerné<sup>18</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme a également considéré que la protection des opinions et la liberté de les exprimer au sens de l'article 10 de la Convention est l'un des objectifs des libertés de réunion et d'association consacrées par l'article 11, notamment dans le cas des partis politiques, de sorte que l'article 11 doit être considéré à la lumière de l'article 10<sup>19</sup>.

23. Selon la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, l'interdiction et la dissolution d'un parti politique ne sont généralement pas exclues par l'article 11 de la CEDH. Toutefois, les clauses de limitation énoncées au paragraphe 2 de l'article 11 doivent être interprétées et appliquées strictement<sup>20</sup>. Le paragraphe 2 de l'article 11 dispose que « *l'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article ne fait pas obstacle à l'imposition de restrictions légales à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État* ». Pour être compatible avec les normes internationales applicables au droit à la liberté d'association et de réunion, toute ingérence doit : a) être prévue par la loi, b) poursuivre un but légitime, et c) être nécessaire dans une société démocratique. La charge de la preuve pour établir que ces exigences sont remplies incombe à l'État.

---

<sup>16</sup> CEDH, Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie, requête n° 19392/92, 30 janvier 1998, § 25 ; CEDH, Parti socialiste et autres c. Turquie, requête n° 21237/93, 25 mai 1998, § 29 ; CEDH, Parti nationaliste basque - Organisation régionale d'Iparralde c. France, requête n° 71251/01, § 33.

<sup>17</sup> CEDH Refah Partisi (le Parti de la prospérité) et autres c. Turquie [GC], Requêtes n° 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, § 87.

CEDH Parti communiste uni de Turquie et autres c. Turquie, requête n° 19392/92, 30 janvier 1998, § 31.

<sup>19</sup> Cour européenne des droits de l'homme, Refah Partisi (le Parti de la prospérité) et autres c. Turquie [GC], requêtes n° 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, §§ 88-89 ; Cour européenne des droits de l'homme, The United Macedonian Organisation Ilinden et autres, n° 34960/04, 8 mars 2012, §§ 59-61 ; Cour européenne des droits de l'homme, Parti nationaliste basque - Organisation régionale d'Iparralde c. France, requête n° 71251/01, § 33.

<sup>20</sup> CourEDH, Cumhuriyet Halk Partisi c. Turquie, requête n° 19920/13, 26 avril 2016, § 64.

24 La Cour européenne des droits de l'homme a affirmé à plusieurs reprises que, pour autant qu'ils ne portent pas atteinte à la démocratie elle-même,<sup>21</sup> le programme d'un parti,<sup>22</sup> ses points de vue critiques sur l'ordre constitutionnel et juridique du pays ou même des opinions ou des paroles choquantes et inacceptables de dirigeants et/ou de membres du parti<sup>23</sup> ne doivent pas être automatiquement considérés comme une menace pour l'ordre public ou l'intégrité territoriale d'un pays justifiant une interdiction ou une dissolution. La Cour a posé deux conditions à la manière dont un parti politique peut promouvoir un changement dans la loi ou les structures juridiques et constitutionnelles de l'État : 1) les moyens utilisés à cette fin doivent être légaux et démocratiques et 2) le changement proposé doit lui-même être compatible avec les principes démocratiques fondamentaux. Ainsi, en l'absence de preuves d'intentions antidémocratiques dans le programme ou les activités du parti, les mesures drastiques prises à l'égard des partis politiques ont conduit la Cour européenne des droits de l'homme à constater des violations de l'article 11.

25. En revanche, un parti politique dont les dirigeants incitent à la violence ou proposent une politique qui ne respecte pas la démocratie ou qui vise à détruire la démocratie et à bafouer les droits et libertés reconnus dans une démocratie ne peut prétendre à la protection de la Convention contre les sanctions imposées pour les motifs mentionnés dans la clause restrictive ci-dessus<sup>24</sup>.

26. De l'avis de la Cour, la compétence des autorités étatiques pour dissoudre un parti politique ne doit concerner que des circonstances exceptionnelles, doit être étroitement adaptée et ne doit être appliquée que dans des cas extrêmes. Même si la mesure est clairement prescrite par la loi, accessible et prévisible (*principe de légalité*), pour satisfaire au principe de proportionnalité en cas de dissolution, la Cour européenne des droits de l'homme a également jugé que les autorités doivent démontrer qu'il n'existe pas d'autres moyens d'atteindre les objectifs fixés qui porteraient moins gravement atteinte au droit à la liberté d'association<sup>25</sup>.

27. En outre, la Cour européenne des droits de l'homme a également jugé que le programme d'un parti politique n'est pas le seul critère permettant de déterminer ses objectifs et ses intentions. Le contenu du programme doit être comparé aux actes des dirigeants du parti et aux positions qu'ils défendent. Pris ensemble, ces actes et prises de position peuvent être pertinents dans le cadre d'une procédure de dissolution, car ils peuvent révéler ses objectifs et ses intentions.<sup>26</sup> Des actions et des discours continus soutenant la violence et la destruction de la démocratie, ainsi que le refus des dirigeants et des membres du parti de se distancier des actes et des croyances terroristes peuvent, dans des cas spécifiques, justifier la dissolution.<sup>27</sup> Dans l'affaire *Refah Partisi c. Turquie*, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que, « *s'il est vrai que les dirigeants [du Refah] n'ont pas, dans des documents gouvernementaux, appelé à l'utilisation de la force et de la violence comme arme politique, ils n'ont pas pris de mesures pratiques rapides pour se distancier des membres du [Refah] qui avaient publiquement évoqué avec approbation la possibilité d'utiliser la force contre les politiciens qui s'opposaient à eux. Par conséquent, les dirigeants du Refah n'ont pas dissipé l'ambiguïté de ces déclarations*

---

<sup>21</sup> CEDH, *Parti socialiste et autres c. Turquie*, requête n° 21237/93, 25 mai 1998, § 47 ; *Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie [GC]*, Requête n° 23885/94, 8 décembre 1999.

<sup>22</sup> CEDH *Parti communiste uni de Turquie et autres c. Turquie*, requête n° 19392/92, 30 janvier 1998, § 57.

<sup>23</sup> CEDH, *Tourkiki Enosi Xanthis et autres c. Grèce*, requête n° 26698/05 29 septembre 2008, § 51.

<sup>24</sup> CEDH, *Yazar et autres c. Turquie*, requêtes n° 22723/93, 22724/93 et 22725/93, 9 juillet 2002, § 49.

<sup>25</sup> *Adana TAYAD c. Turquie*, requête n° 59835/10, 21 juillet 2020, § 36.

<sup>26</sup> CEDH, *Refah Partisi (le Parti de la prospérité) et autres c. Turquie*, Requêtes n° 41340/98 et 3 autres, 13 février 2003, § 101 ; CEDH, *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, Requêtes n° 25803/04 et 25817/04, 30 juin 2009, § 80.

<sup>27</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Refah Partisi (le Parti de la prospérité) et autres c. Turquie [GC]*, Requêtes n° 41340/98 et 3 autres, 13 février 2003, para. 101.

sur la possibilité d'avoir recours à des méthodes violentes afin d'obtenir le pouvoir et de le conserver<sup>28</sup> ».

28. Dans cette même affaire, la Cour européenne des droits de l'homme a souligné que les États parties à la CEDH sont en droit de prendre des mesures préventives pour protéger la démocratie à l'égard des partis politiques et des entités non partisans. Ils ne peuvent être tenus d'attendre qu'un parti politique ait pris le pouvoir et commencé à prendre des mesures concrètes pour mettre en œuvre une politique incompatible avec les normes de la Convention. Lorsque le danger de cette politique a été suffisamment établi et qu'il est imminent, un État peut raisonnablement prévenir l'exécution d'une telle politique avant qu'une tentative ne soit faite pour la mettre en œuvre par des mesures concrètes qui pourraient porter atteinte à la paix civile et au régime démocratique du pays<sup>29</sup>.

29. À cet égard, selon la Cour européenne des droits de l'homme, l'examen global de la justification de l'interdiction ou de la dissolution d'un parti politique pour cause de menace pour le pluralisme et la valeur démocratique « doit se concentrer sur les points suivants : (i) s'il existait des preuves plausibles que le risque pour la démocratie, à supposer que son existence soit avérée, était suffisamment imminent ; (ii) si l'acte et les discours des dirigeants et des membres du parti politique concerné étaient imputables au parti dans son ensemble ; et (iii) si les actes et les discours imputables au parti politique formaient un tout qui donnait une image claire d'un modèle de société conçu et prôné par le parti, incompatible avec la notion de "société démocratique"<sup>30</sup> ». Il peut même y avoir des situations où il n'y a pas de mesures alternatives efficaces, et où une interdiction ou une dissolution du parti politique est inévitable : dans la même série d'affaires, la Cour a reconnu qu'il peut y avoir des cas où le choix des mesures dont disposent les autorités pour répondre à un « besoin social impérieux » par rapport aux conséquences néfastes perçues liées à l'existence ou aux activités d'une association est inévitablement limité<sup>31</sup>. Par exemple, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas conclu à une violation dans l'affaire *Ayoub et autres c. France*, où les autorités publiques avaient ordonné la dissolution de deux associations sur la base d'une connaissance approfondie de la situation politique intérieure et dans le contexte d'un racisme et d'une intolérance persistants et accrus en France et en Europe.

30. Dans ce contexte, la Cour européenne des droits de l'homme a également développé le concept de « démocratie capable de se défendre » lorsqu'elle a examiné des cas dans lesquels la liberté d'association est utilisée pour détruire les idéaux et les valeurs mêmes qui constituent les fondements d'une société démocratique. À cet égard, on peut également se référer à l'article 17 de la Convention qui prévoit l'interdiction de l'usage abusif des droits garantis par la Convention<sup>32</sup>. Selon l'article 17 de la Convention, les requérants ne peuvent prétendre à la protection de l'article 11 de la Convention lu à la lumière de l'article 10 s'ils utilisent l'exercice

---

<sup>28</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Refah Partisi (le Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC], n° 41340/98 et 3 autres, 13 février 2003, para. 131,

<sup>29</sup> CEDH, *Refah Partisi (le Parti de la prospérité) et autres c. Turquie*, 2003, § 102 ; CEDH, *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, requêtes n° 25803/04 et 25817/04, 30 juin 2009, § 81.

<sup>30</sup> Cour européenne des droits de l'homme, *Refah Partisi (le parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC], requête n° 41340/98 et 3 autres, 13 février 2003, §§ 101-104.

<sup>31</sup> CEDH, *Gozelik et autres c. Pologne* [GC], requête n° 44158/98, 17 février 2004, § 105 ; CEDH, *Ayoub et autres c. France*, requête n° 77400/14, et 2 autres, 8 octobre 2020, §§ 119-120.

<sup>32</sup> CourEDH, *Ayoub et autres c. France*, requête n° 77400/14, et 2 autres, 8 octobre 2020, §§ 119-120. La Cour a estimé que, par leurs opinions politiques, leur propagande et leurs actions, les associations requérantes avaient cherché à utiliser leur droit à la liberté d'association pour détruire les idéaux et les valeurs constituant les fondements d'une société démocratique. Voir également CourEDH, *Ždanoka c. Lettonie* [GC], no. 58278/00, 16 mars 2006, § 109 : L'article 17 vise "à empêcher les groupes totalitaires ou extrémistes de justifier leurs activités en se référant à la Convention.

des droits pour détruire les idées et les valeurs de la démocratie et de l'Etat de droit<sup>33</sup>. Il convient toutefois de souligner que la Commission européenne des droits de l'homme n'a appliqué l'article 17 que dans deux affaires concernant l'interdiction de partis politiques ; la Cour européenne des droits de l'homme ne l'a jamais fait<sup>34</sup>.

31. Enfin, la Commission souhaite réitérer son avis antérieur selon lequel les règles générales relatives au respect de la légalité et au procès équitable doivent s'appliquer aux cas de procédures judiciaires impliquant des partis politiques<sup>35</sup>. Cela a été confirmé dans l'affaire « Parti politique « Patria » et autres c. République de Moldova », dans laquelle la Cour européenne des droits de l'homme a estimé, entre autres, que les tribunaux nationaux n'avaient pas accordé au parti requérant des garanties suffisantes contre l'arbitraire dans la procédure qui a conduit à sa disqualification des élections<sup>36</sup>.

### C. Avis et études de la Commission de Venise

32. La Commission de Venise a adopté de nombreux avis et rapports/études relatifs aux partis politiques, à leurs activités, au financement des partis et associations politiques et à leur responsabilité pénale en cas d'appels pacifiques à un changement radical de la constitution<sup>37</sup>. La Commission a également fourni un aperçu détaillé des réglementations nationales concernant les critères possibles de dissolution et les procédures de dissolution ou d'interdiction établies dans les différents systèmes juridiques, ce qui a conduit à la rédaction de diverses lignes directrices<sup>38</sup>.

33. D'emblée, la Commission souhaite préciser que les instruments universels et régionaux des droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme reconnaissent qu'il existe des raisons valables pour restreindre la liberté d'association, telles que la sécurité nationale et la sûreté publique (y compris les mesures destinées à lutter contre le terrorisme et l'extrémisme violent), la prévention des troubles ou de la criminalité et la protection des droits et libertés d'autrui<sup>39</sup>. Par conséquent, la Commission de Venise accepte en principe le droit des

---

<sup>33</sup> CEDH, *Refah Partisi (le parti de la prospérité) et autres c. Turquie*, Requêtes n° 41340/98 et 3 autres, 13 février 2003, § 96.

<sup>34</sup> Commission européenne des droits de l'homme (CEDH), *Parti communiste allemand c. Allemagne* (déc.), n° 250/57, 20 juillet 1957 ; CEDH, *Glimmerveen et Hagenbeek c. Pays-Bas* (déc.), n° 8348/78 et 8406/79, 11 octobre 1979.

<sup>35</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2007)002, Commentaires sur la conformité de la loi sur les partis politiques de la République d'Arménie avec les normes internationales (avis d'amicus curiae à la demande de la Cour constitutionnelle d'Arménie), para. 9.

<sup>36</sup> CourEDH, *Parti politique « Patria » et autres c. République de Moldova*, requête n° 5113/15, 04 novembre 2020, § 38.

<sup>37</sup> Commission de Venise et OSCE/BIDDH [CDL-AD\(2020\)032-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)032-f), Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques 2e édition ; Commission de Venise, Commission de Venise et OSCE/BIDDH, CDL-AD(2010)024 Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2010\)024-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2010)024-f) Commission de Venise, CDL-AD(2009)002 Code de bonne conduite dans le domaine des partis politiques à [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2009\)002-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2009)002-f) et Commission de Venise CDL-AD(2019)002 Rapport sur le financement des associations à [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)002-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)002-f) Commission de Venise, CDL-INF(2001)008 Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques, sur [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2001\)008-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2001)008-f) ainsi que la Commission de Venise, CDL-AD(2006)014 Avis sur l'interdiction des contributions financières de sources étrangères aux partis politiques sur [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2006\)014-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2006)014-f).

<sup>38</sup> Commission de Venise, CDL-INF(2000)001 Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF\(2000\)001-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-INF(2000)001-f).

<sup>39</sup> Article 11(2) de la CEDH, article 21 du PIDCP.

autorités étatiques, sous certaines conditions, d'interdire, de dissoudre ou d'imposer des mesures restrictives analogues aux partis politiques.

34. Les recherches comparatives menées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH montrent que même dans les États où les règles d'interdiction des partis politiques sont à *première vue* très larges, on observe une « extrême retenue » dans l'application de ces règles. Le seuil d'application (ou même d'invocation) de ces règles est extrêmement élevé. Plus précisément, il existe une pratique courante consistant à autoriser les partis qui préconisent des changements fondamentaux dans la forme de gouvernement, ou qui défendent des opinions que la majorité juge inacceptables. Les opinions politiques ne sont donc pas censurées par le biais de l'interdiction et de la dissolution du parti concerné, tandis que les activités illégales des membres du parti sont sanctionnées par le système de droit pénal ordinaire<sup>40</sup>.

35. Prenant en considération le rôle fondamental des partis politiques dans le fonctionnement d'une démocratie pluraliste, la Commission de Venise a souligné dans ses avis l'importance de certains principes clés concernant l'interdiction ou la dissolution des partis politiques : (1) la nature exceptionnelle de l'interdiction ou de la dissolution qui ne doit être utilisée qu'en dernier recours ; (2) la proportionnalité de la dissolution ou de l'interdiction par rapport à l'objectif légitime poursuivi ; (3) la nécessité de la dissolution dans une société démocratique ; et (4) l'interdiction ou la dissolution des partis politiques uniquement dans le cadre de procédures judiciaires indépendantes dans lesquelles les principes d'équité, de régularité de la procédure et d'ouverture sont garantis.

36. Dans ses avis précédents, la Commission a estimé que la dissolution d'un parti politique ne doit être utilisée qu'en dernier recours et seulement après avoir eu recours à tous les instruments juridiques moins intrusifs disponibles. Dans ce contexte, la Commission recommande aux autorités nationales, lorsqu'elles traitent du non-respect des lois et des règlements, de recourir à un large éventail de sanctions disponibles, de portée limitée et de nature dissuasive<sup>41</sup>. Ce n'est que lorsque l'objectif légitime poursuivi ne peut être atteint par des moyens de réglementation moins restrictifs que la dissolution peut être appliquée comme instrument de dernier recours. Le principe de dernier recours est également reflété dans la résolution 1308 (2002) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), qui stipule au paragraphe 11 qu'un parti politique ne devrait être interdit ou dissous qu'en dernier recours et « conformément aux procédures qui offrent toutes les garanties nécessaires à un procès équitable<sup>42</sup> ».

37. En outre, toute limitation de la formation ou de la réglementation des activités des partis politiques doit être de nature proportionnée. En tant que sanction la plus sévère disponible, la dissolution ne doit être considérée comme proportionnée que lorsqu'elle est imposée dans des cas extrêmes de violations les plus graves. La nature exceptionnelle de cette mesure exige des États qu'ils justifient la dissolution d'un parti politique par les objectifs spécifiques poursuivis par les autorités, conformément à l'article 11(2) de la CEDH (à savoir, « dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de la sûreté publique, pour la défense de l'ordre et la prévention du crime, pour la protection de la santé ou de la morale, ou pour la protection des droits et libertés d'autrui »). L'article 22(2) du PIDCP contient une disposition similaire. La portée de ces buts légitimes doit être interprétée de manière restrictive<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Commission de Venise et OSCE/BIDDH, CDL-AD(2020)032 Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, 2e édition, paragraphe 106.

<sup>41</sup> Commission de Venise et OSCE/BIDDH, CDL-AD(2020)032 Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, 2e édition, paragraphe 274.

<sup>42</sup> Commission de Venise et OSCE/BIDDH, CDL-AD(2010)024 Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, paragraphe 225. Commission de Venise et OSCE/BIDDH, CDL-AD(2020)032 Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, 2ème édition, para. 274.

<sup>43</sup> Commission de Venise et OSCE/BIDDH, CDL-AD(2020)032 Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, 2e édition para. 49.

38. Non seulement la mesure de dissolution doit être prise en vue d'un but légitime, mais elle doit également être nécessaire dans une société démocratique et alors que les exceptions à la règle de la liberté d'association sont d'interprétation stricte et que seules des raisons convaincantes et impérieuses peuvent justifier des restrictions à cette liberté<sup>44</sup>. Par conséquent, conformément à l'article 11 de la CEDH et à l'article 22 du PIDCP, toute limitation imposée aux droits des partis politiques doit être nécessaire dans une société démocratique, proportionnée dans sa nature et dans le temps, et efficace pour atteindre le but spécifié. L'État doit prouver l'existence d'un « besoin social impérieux » et de raisons « pertinentes et suffisantes » dictant la dissolution d'un parti politique<sup>45</sup>. La dissolution doit être objective et nécessaire dans une société démocratique et les restrictions autorisées ne peuvent être appliquées à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été prescrites<sup>46</sup>.

39. Les lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques envisagent la possibilité d'imposer des sanctions moins intrusives aux partis jugés en violation des lois et règlements pertinents, qui, dans certaines circonstances, devraient être dissuasives. Par exemple, les dons provenant d'États ou d'entreprises étrangers peuvent être interdits par la législation nationale<sup>47</sup>. Cela est conforme à l'article 7 de la Recommandation (2003) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, qui prévoit que « *les États devraient spécifiquement limiter, interdire ou réglementer de toute autre manière les dons provenant de donateurs étrangers*<sup>48</sup> ». En fait, la Commission a noté que cette restriction vise à éviter l'influence indue d'intérêts étrangers, y compris de gouvernements étrangers, dans les affaires politiques nationales, et renforce l'indépendance des partis politiques<sup>49</sup>.

40. La Commission a noté que l'interdiction du financement étranger d'un parti peut être considérée comme nécessaire dans une société démocratique, par exemple, si le financement provenant d'États étrangers, de partis politiques ou d'autres entités est utilisé pour poursuivre des objectifs non compatibles avec la Constitution et les lois du pays ; s'il porte atteinte à l'équité ou à l'intégrité de la compétition politique ; s'il entraîne des distorsions du processus électoral ; s'il constitue une menace pour l'intégrité territoriale nationale ; s'il va à l'encontre des obligations internationales de l'État ; et/ou s'il empêche un développement démocratique réactif<sup>50</sup>.

41. Dans ses recherches comparatives, la Commission a constaté que le financement étranger des partis politiques suscite spécifiquement des critiques. Plusieurs pays d'Europe centrale et orientale justifient les restrictions sur le financement étranger en faisant valoir qu'il pourrait entraîner des distorsions du processus électoral : par exemple, en raison de problèmes économiques, les partis nationaux recevant un soutien de l'étranger auront des avantages dans la campagne préélectorale par rapport aux autres partis nationaux ne bénéficiant pas d'un tel soutien. Cela est particulièrement vrai pour certains des pays qui ont émergé en tant que pays

---

<sup>44</sup> Commission de Venise et OSCE/BIDDH, CDL-AD(2020)032 Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, 2e édition para. 51 .

<sup>45</sup> Commission de Venise et OSCE/BIDDH, CDL-AD(2020)032 Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, 2e édition para. 51.

<sup>46</sup> Article 18 de la CEDH.

<sup>47</sup> Commission de Venise, CDL-INF(2001)008 Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques, CDL-INF(2001)008, Ligne directrice 6 ; Commission de Venise et OSCE/BIDDH, CDL-AD(2020)032 Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, 2e édition par. 229. Commission de Venise, CDL-AD(2019)002, Rapport sur le financement des associations, para. 77.

<sup>48</sup> Article 8 de l'annexe à la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux États membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales.

<sup>49</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2019)002, Rapport sur le financement des associations, para. 77.

<sup>50</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2006)014 Avis sur l'interdiction des contributions financières de sources étrangères aux partis politiques, para. 33.

souverains dans l'espace post-soviétique, comme l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie et la Moldova. En général, les pays qui interdisent le financement de l'étranger prennent cette mesure afin d'empêcher l'influence d'autres États sur leur vie politique interne<sup>51</sup>. L'identification du « financement étranger » avec « l'intervention étrangère dans les affaires intérieures » semble reposer sur l'idée que le financement étranger génère une « dépendance » permettant ainsi aux acteurs extérieurs de promouvoir leurs intérêts aux dépens de la circonscription nationale<sup>52</sup>.

42. Comme la Commission l'a noté dans des avis antérieurs, l'objectif le plus important des restrictions sur « l'utilisation de fonds provenant de dons extérieurs » est de prévenir ou de mettre fin à l'influence politique clandestine sur la politique nationale provenant de sources étrangères inconnues ou incontrôlables, par opposition, par exemple, au soutien ouvert et transparent d'organisations internationales telles que le Conseil de l'Europe ou l'Union européenne, voire d'autres États, lorsqu'il est fondé sur des accords internationaux<sup>53</sup>. D'autre part, les sanctions imposées aux partis politiques dans le domaine des infractions financières doivent prendre en compte le montant des fonds impliqués, l'existence de tentatives de dissimulation de l'infraction et le caractère récurrent de l'infraction<sup>54</sup>. En règle générale, les irrégularités concernant le respect des obligations de rapport ou de divulgation publique ne peuvent être qualifiées de « faute grave » qui justifierait la dissolution<sup>55</sup>.

43. Sur la question de la criminalité présumée des chefs de parti, des représentants au parlement et des membres d'un parti, la ligne directrice 4 des Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues stipule que « *Un parti politique dans son ensemble ne peut être tenu responsable du comportement individuel de ses membres non autorisés par le parti dans le cadre des activités politiques/publiques et du parti*<sup>56</sup> ». Pour que la dissolution soit justifiée comme une restriction légale, il faut démontrer que c'est l'organe statutaire du parti (et non les membres individuels) ou la direction *de fait* qui a fixé les objectifs ou autorisé les activités justifiant cette dissolution<sup>57</sup>.

44. En outre, la Commission note que la ligne directrice 4 affirme le principe selon lequel la responsabilité du comportement criminel doit généralement rester au niveau individuel et le parti, en tant qu'entité, ne doit pas être tenu responsable des actions isolées de ses membres, en particulier si ces actions sont contraires à la constitution ou aux activités du parti<sup>58</sup>. La ligne

---

<sup>51</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2006)014 Avis sur l'interdiction des contributions financières de sources étrangères aux partis politiques, paras. 8, 11, 33.

<sup>52</sup> Venise, Commission, CDL-AD(2019)002 Rapport sur le financement des associations, para. 98.

<sup>53</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2008)002, Avis sur la loi sur le financement des partis politiques de Bosnie-Herzégovine, adopté par la Commission de Venise lors de sa 74e session plénière (Venise, 14, 15 mars 2008), para. 15.

<sup>54</sup> Commission de Venise et OSCE/BIDDH, CDL-AD(2020)032 Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, 2e édition Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, 2e édition, paragraphe 280.

<sup>55</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2019)002 Rapport sur le financement des associations, paragraphe. 148

<sup>56</sup> Commission de Venise, CDL-INF(99)015 Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues.

<sup>57</sup> Dans certaines affaires de la CEDH, les actes et les discours des dirigeants d'un parti politique ont été considérés comme pouvant être imputés à l'ensemble du parti dans les circonstances particulières : CEDH, Refah Partisi (le parti de la prospérité) et autres c. Turquie [GC], Requêtes n° 41340/98 et 3 autres, 13 février 2003, para. 101. Voir également CourEDH, Parti pour une société démocratique (DTP) et autres c. Turquie, Requêtes n° 3840/10 et 6 autres, 12 janvier 2016, para. 85, où la Cour a noté que dans ce contexte, le rôle d'un chef de parti, souvent une figure emblématique d'un parti, différait de celui d'un simple membre du parti.

<sup>58</sup> Commission de Venise, CDL-INF(2000)001, Commission de Venise, CDL-INF(99)015 Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues. , paras. 4 et 13. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé que la dissolution était disproportionnée lorsqu'elle

directrice fait référence à des situations dans lesquelles le comportement criminel de membres individuels est accessoire et n'est pas d'une nature si répandue et/ou récurrente qu'il peut, dans certaines conditions, justifier des mesures sévères. Ce n'est que lorsqu'un parti en tant que tel est un contrevenant habituel aux dispositions légales et ne fait aucun effort pour corriger son comportement que des mesures restrictives telles que la dissolution ou la perte de l'enregistrement peuvent s'imposer<sup>59</sup>. Les méthodes clandestines de financement des partis politiques à partir d'un pays étranger pourraient alors, non pas en elles-mêmes, mais en combinaison avec d'autres activités telles que des activités illégales ou subversives financées par de telles sources non autorisées, justifier des mesures plus sévères, y compris l'interdiction.

45. Enfin, dans des avis antérieurs, « la Commission a observé que le rôle du pouvoir judiciaire est essentiel pour garantir que l'interdiction ou la dissolution des partis politiques se déroule dans le cadre d'une procédure offrant toutes les garanties d'une procédure régulière, de l'ouverture et d'un procès équitable<sup>60</sup> ». Cela implique que les exigences d'une audience publique et les autres garanties de l'article 6 de la CEDH doivent être respectées.

#### **D. Conclusion sur la question 1**

46. La Commission de Venise rappelle que la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique constitue une ingérence dans le droit à la liberté d'association et de réunion protégé par l'article 11 de la CEDH et équivaut à son interdiction. Une telle interdiction doit être couverte par la clause de restriction de l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH, interprétée de manière restrictive. La restriction doit satisfaire aux trois exigences des restrictions légales, c'est-à-dire les exigences de légalité (prescrites par la loi), de légitimité (poursuit un but légitime) et de stricte nécessité et proportionnalité (est-elle nécessaire dans une société démocratique). Conformément à la Constitution de la République de Moldova, la Constitution et les lois pertinentes devront être interprétées en accord avec ces exigences.

47. Sur la base de ce qui précède, la Cour constitutionnelle de la République de Moldova devrait examiner de près les actions du parti politique conformément aux normes européennes applicables résumées comme suit :

- La déclaration d'inconstitutionnalité d'une partie qui entraîne la cessation de ses activités est une mesure exceptionnellement restrictive qui doit être utilisée avec la plus grande retenue (caractère exceptionnel).
- Pour déterminer les motifs de déclaration d'inconstitutionnalité, les États ne disposent pas d'une grande marge d'appréciation, car ceux-ci sont soumis aux normes juridiques européennes fixées par l'article 11, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l'homme.
- Un parti qui vise à un changement pacifique de l'ordre constitutionnel par des moyens légaux ne peut être interdit ou dissous en raison de cet objectif, car cela constituerait une violation de la liberté d'opinion et d'association.

---

était fondée sur des remarques de l'ancien dirigeant d'un parti politique (Cour européenne des droits de l'homme, *Dicle pour le Parti démocratique (DEP) de Turquie c. Turquie*, requête n° 25141/94, 10 décembre 2002, para. 64).

<sup>59</sup> Commission de Venise et OSCE/BIDDH, CDL-AD(2020)032 Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, 2e édition, paragraphe 272.

<sup>60</sup> Commission de Venise, CDL-INF(99)015 Commission de Venise, CDL-INF(99)015 Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues, paragraphe 4. Commission de Venise, CDL-AD(2003)008 Avis sur l'amendement proposé à la loi sur les partis et autres organisations sociopolitiques de la République de Moldova, paragraphe 10. 10.

- En tant que restrictions les plus sévères, l'interdiction et la dissolution ne doivent être considérées comme justifiées que lorsque toutes les mesures moins restrictives ont été jugées inadéquates pour de bonnes raisons (dernier recours). La déclaration d'inconstitutionnalité doit être strictement proportionnée et les autorités publiques doivent démontrer qu'aucun moyen moins restrictif ne suffirait.
- En plus de répondre aux exigences de légalité et de proportionnalité, la dissolution d'un parti doit être nécessaire dans une société démocratique. Les autorités de l'État doivent prouver l'existence d'un « besoin social impérieux » et de raisons "pertinentes et suffisantes" dictant la déclaration d'un parti politique comme étant inconstitutionnel.
- En ce qui concerne l'évaluation du besoin social impérieux (c'est-à-dire les menaces pour la démocratie ou les menaces graves et imminentes pour la sécurité), les États peuvent disposer d'une marge d'appréciation un peu plus large en raison de leur meilleure compréhension du contexte et des détails du cas concerné. Toutefois, les autorités de l'État doivent démontrer de manière convaincante, sur la base de preuves suffisantes, que les politiques et/ou les activités du parti représentent une menace grave et imminente pour la démocratie, la sécurité ou les droits de l'homme.
- La procédure doit se dérouler dans le plein respect des exigences d'équité procédurale et la Cour doit donner au parti politique l'occasion de réfuter les affirmations des autorités de l'Etat.

#### **IV. Question 2- Actions pouvant conduire à la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti**

##### **A. Remarques générales**

48. Dans la demande d'amicus curiae, la Cour constitutionnelle a spécifiquement demandé à la Commission de Venise de donner son avis sur les actions d'un parti politique qui, par leur nature, porteraient atteinte au pluralisme politique, aux principes de l'Etat de droit, à la souveraineté, à l'indépendance et à l'intégrité territoriale de l'Etat et pourraient conduire à la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique. Les termes de la demande correspondent à ceux de l'article 41 (4) de la Constitution de la République de Moldova, selon lequel « *Les partis et autres organisations sociopolitiques, dont les objectifs ou les activités sont l'engagement dans la lutte contre le pluralisme politique, les principes de l'Etat de droit, la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité territoriale de la République de Moldova sont déclarés inconstitutionnels* ».

49. La Commission prend note du fait qu'à la suite de l'agression militaire non provoquée et injustifiée de la Fédération de Russie contre l'Ukraine à partir du 24 février 2022, le Parlement de la Moldova a déclaré l'état d'urgence envisageant une série de mesures exceptionnelles pour répondre aux menaces accrues contre son indépendance, son intégrité territoriale et sa sécurité nationale et énergétique en raison de sa proximité avec le conflit et de l'impact particulier que les développements en Ukraine ont sur la Moldova. Le 1er décembre 2022, le Parlement de la République de Moldova a décidé de prolonger l'état d'urgence sur l'ensemble du territoire de la République de Moldova pour la période du 6 décembre 2022 au 3 février 2023, en tenant compte de la situation liée à la sécurité régionale et de la menace pour la sécurité nationale<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Réserves et déclarations pour le Traité n° 005 - Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 005) au titre de l'article 15 de la CEDH : <https://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list?module=declarations-by->

50. Dans ce contexte, la Commission rappelle que « toute limitation de l'exercice des droits fondamentaux de l'homme susmentionnés par l'activité des partis politiques doit être conforme aux dispositions pertinentes de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des autres traités internationaux, en temps normal comme en cas d'urgence publique<sup>62</sup> ». Ainsi, même en cas d'état d'urgence, les obligations internationales de l'État doivent être respectées.

51. En outre, étant donné qu'une déclaration d'inconstitutionnalité est une mesure de grande portée conduisant à la cessation des activités et à la liquidation d'un parti politique, la Commission de Venise souligne que, sur la base des normes internationales applicables et des principes de soft law pertinents, toute mesure intrusive à l'encontre des partis politiques, telle que l'interdiction, la dissolution ou des mesures analogues, devrait être appliquée avec la plus grande retenue.<sup>63</sup> Cette position est conforme à la Résolution 1308(2002) de l'APCE, sur les « Restrictions à l'égard des partis politiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe », qui stipule que "les restrictions ou la dissolution des partis politiques doivent être considérées comme des mesures exceptionnelles à appliquer dans les cas où le parti concerné fait usage de violence ou menace la paix civile et l'ordre constitutionnel démocratique du pays" et que « dans la mesure du possible, des mesures moins radicales que la dissolution doivent être utilisées<sup>64</sup> ».

52. En l'espèce, le gouvernement de Moldova affirme avoir épuisé tous les autres moyens pour remédier aux irrégularités et aux violations répétées du parti politique faisant l'objet de la procédure. La Commission de Venise n'est pas en mesure de confirmer ou d'infirmes les affirmations du gouvernement, mais rappelle ses avis antérieurs selon lesquels, en tant que restrictions les plus sévères, l'interdiction et la dissolution ne doivent être considérées comme justifiées que lorsque toutes les mesures moins restrictives ont été jugées inadéquates sur la base d'une analyse complète et factuelle.

53. Étant donné que la Cour constitutionnelle a posé une question spécifique dans sa requête concernant les actions d'un parti politique qui justifieraient sa déclaration d'inconstitutionnalité, la Commission estime qu'il convient de formuler quelques observations générales susceptibles de contribuer à la formation d'un arrêt de la Cour sur la question en cause, conformément aux normes européennes applicables, à la jurisprudence pertinente et aux meilleures pratiques.

## **B. Pluralisme politique**

54. En principe, la création et le fonctionnement de tout parti politique, qu'il soit grand ou petit et qu'il soit accueilli favorablement ou non par (certains des) autres partis et par une grande ou une petite partie de l'électorat, contribuent au pluralisme politique. Lorsqu'un État invoque l'activité d'un parti pour justifier son interdiction, des liens clairs avec les buts légitimes indiqués au deuxième paragraphe de l'article 11 de la CEDH doivent être clairement établis. Dans le cas présent, la Cour constitutionnelle peut choisir d'évaluer les preuves si le parti politique a utilisé les crimes (présumés) liés à la tromperie, à l'abus de confiance et au blanchiment d'argent dans le but de porter atteinte au pluralisme politique et aux valeurs démocratiques discutés ci-dessus sur la base de la jurisprudence de la CEDH.

---

[treaty&numSte=005&codeNature=1&codePays=MOL](https://rm.coe.int/1680a878d2) et la Décision de prorogation de l'état d'urgence par le Parlement de Moldova : <https://rm.coe.int/1680a878d2>.

<sup>62</sup> Commission de Venise, CDL-INF(99)015 Commission de Venise, CDL-INF(99)015 Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues, pp. 3-4.

<sup>63</sup> CDL-AD(2003)008 Avis sur la proposition d'amendement de la loi sur les partis et autres organisations sociopolitiques de la République de Moldova, paragraphe 10. 10.

<sup>64</sup> APCE, Résolution 1308 (2002), 18 novembre 2002, para. 11.

55. La Commission a précédemment observé que les pays d'Europe centrale et orientale en particulier, en raison de leur histoire récente en tant que démocraties souveraines, sont sensibles à l'*influence politique extérieure* et, pour cette raison, il est compréhensible que, dans le processus de construction de l'État-nation, des réglementations particulières aient limité ou interdit le financement étranger des partis politiques. Par conséquent, l'évaluation par la Cour constitutionnelle, par exemple, doit déterminer si le parti recevant un soutien de l'étranger a établi des avantages concurrentiels dans la campagne électorale par rapport aux autres partis nationaux ne bénéficiant pas d'un tel soutien ou si ce soutien constitue une menace pour l'indépendance nationale, la souveraineté ou l'intégrité territoriale. À cet égard, la Commission a estimé qu'« *il est parfaitement compréhensible qu'un État soit réticent à permettre à un pays étranger de s'ingérer dans sa politique intérieure en mettant des fonds à la disposition de certains de ses partis politiques sur une base discrétionnaire*<sup>65</sup> ». De toute évidence, la situation générale dans le pays est un facteur important pour évaluer si un parti a utilisé des moyens inappropriés, voire illégaux, pour détourner les électeurs des autres partis ou même utilisé les ressources pour porter atteinte à l'équité ou à l'intégrité de la compétition politique et/ou entraîner des distorsions du processus électoral.

### **C. État de droit**

56. La Commission a précédemment élaboré les éléments fondamentaux de l'État de droit comme suit :

- la légalité, notamment un processus transparent, responsable et démocratique d'adoption des lois ;
- la sécurité juridique ;
- l'interdiction de l'arbitraire ;
- l'accès à la justice devant des tribunaux indépendants et impartiaux, y compris le contrôle des actes administratifs ;
- le respect des droits de l'homme ; et
- la non-discrimination et l'égalité devant la loi<sup>66</sup>.

57. En évaluant si les actions d'un parti sont destinées à porter atteinte aux principes de l'État de droit, la Cour constitutionnelle peut considérer si les organes dirigeants du parti et les responsables ont entrepris des actions qui portent gravement atteinte à un ou plusieurs principes de l'État de droit. Il peut s'agir d'actions susceptibles d'affecter gravement la confiance du public dans le système de l'État de droit, y compris l'équilibre des pouvoirs et les freins et contrepoids (c'est-à-dire de porter atteinte au processus transparent, responsable et démocratique de promulgation des lois ou de permettre l'arbitraire). En outre, il se peut que ces actions visent à renverser le gouvernement légitime et donc à s'attaquer à la démocratie et aux droits de l'homme. Ces activités doivent avoir été prouvées par un tribunal indépendant et ne doivent pas être simplement déterminées sur la base des allégations des autorités de l'État.

### **D. Souveraineté, indépendance et intégrité territoriale**

58. En ce qui concerne la nature des infractions susceptibles de porter atteinte à la souveraineté, à l'indépendance et à l'intégrité territoriale de la République de Moldova, la Commission de Venise reconnaît que la proximité de la guerre en cours exacerbe la situation générale de la Moldova en matière de sécurité. La Commission est également consciente de la situation très difficile à laquelle la République de Moldova est confrontée, tant sur le plan interne qu'en raison des menaces

---

<sup>65</sup> CDL-INF(2001)8 Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques, adoptés par la Commission de Venise lors de sa 46e réunion plénière (Venise, 9-10 mars 2001). Commission de Venise CDL-AD(2006)014, Avis sur l'interdiction des contributions financières de sources étrangères aux partis politiques, para. 10.

<sup>66</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2016)007, Liste de contrôle de l'État de droit, para. 18.

d'ingérence étrangère dans le processus démocratique interne, qui peuvent porter atteinte à la souveraineté et à l'indépendance du pays.

59. La Cour constitutionnelle doit examiner les allégations du gouvernement avec une grande prudence et accorder audit parti politique toutes les garanties d'un procès équitable afin de parvenir à une conclusion qui mette en balance l'important intérêt sociétal pour des partis politiques indépendants et autorégulés et l'intérêt de l'Etat à protéger et défendre la souveraineté et l'indépendance de la Moldova<sup>67</sup>. Comme indiqué dans les affaires de la Cour européenne des droits de l'homme citées plus haut, il convient de faire preuve de prudence lorsqu'il s'agit de déterminer si le chef du parti continue d'exercer une influence soutenue et décisive sur les activités du parti et si les hauts dirigeants du parti et ses structures n'ont pas pris ouvertement leurs distances par rapport aux actes du chef qui sont considérés comme constituant une menace imminente pour l'indépendance et la souveraineté de la République de Moldova.

60. La Commission de Venise ne peut se substituer à la Cour constitutionnelle pour évaluer si une dissolution répond à un « besoin social impérieux », car la Cour elle-même a une meilleure compréhension de l'impact probable d'une intervention étrangère sur le pluralisme politique, la souveraineté et l'indépendance de la Moldova, dans le contexte des menaces majeures pour la sécurité nationale à proximité immédiate de la frontière terrestre entre la République de Moldova et l'Ukraine, y compris celles de nature humanitaire, économique, énergétique et militaire, en raison de la poursuite de la guerre sur le territoire de l'Ukraine, et si cette mesure est essentielle pour protéger la souveraineté et l'indépendance de la Moldova. Pour évaluer si les exigences de proportionnalité et de nécessité dans une société démocratique ont été satisfaites, la Cour constitutionnelle devrait examiner de près les affirmations du gouvernement concernant l'épuisement des instruments juridiques disponibles, sur la base d'une analyse contextuelle approfondie.

61. En examinant les allégations du Gouvernement selon lesquelles le chef d'un parti serait complice d'une ingérence dans une élection gouvernementale étrangère ou agirait pour le compte d'une puissance étrangère, la Cour devra évaluer si l'ensemble des preuves est suffisant pour déterminer non seulement si le parti politique est sous influence étrangère mais aussi si, par ses actions, il porte activement atteinte à la souveraineté et à l'indépendance de la Moldova. Dans les circonstances spécifiques de l'affaire, la Cour analysera tous les éléments de preuve pour évaluer de manière concluante s'il est prouvé que le financement a conduit à une ingérence dans la politique nationale d'une manière qui met en danger la souveraineté et l'indépendance de la Moldova, en tenant dûment compte de l'état d'urgence sur le territoire de la République de Moldova. S'il est établi que le dirigeant du parti est responsable ou complice d'une ingérence dans les élections d'un gouvernement étranger, ou qu'il s'est directement ou indirectement engagé ou a tenté de s'engager dans une telle ingérence, pour le compte ou au profit direct ou indirect du pays étranger, cela pourrait constituer une menace pour la sécurité nationale.

## **E. Conclusion sur la question 2**

62. En évaluant quelles actions d'un parti et/ou de sa direction justifieraient sa déclaration d'inconstitutionnalité dans le contexte de la Moldova, la Commission de Venise ne peut pas remplacer la Cour constitutionnelle. Elle se trouve dans l'incapacité de formuler tous les scénarios hypothétiques allant à l'encontre du pluralisme, de l'Etat de droit, de la souveraineté, de l'indépendance et de l'intégrité territoriale qui justifieraient la dissolution d'un parti conformément à la Constitution et aux normes internationales. La Commission ne dispose pas

---

<sup>67</sup> CourEDH, Ayoub et autres c. France, requête n° 77400/14, et 2 autres, 8 octobre 2020, paragraphes 119-120. Commission de Venise, CDL-INF(2000)001 Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues, para. 16.

d'informations détaillées sur les multiples procédures judiciaires à l'encontre des dirigeants et des membres du parti, qui peuvent se trouver à différents stades dans différents tribunaux/institutions compétents. La Cour constitutionnelle est mieux placée pour rassembler et évaluer tous les faits pertinents, en particulier les objectifs et les activités des partis politiques, et pour les pondérer dans un jugement sur leur constitutionnalité.

## **V. Conclusion**

63. Dans un mémoire d'*amicus curiae*, la Commission de Venise fournit à la Cour constitutionnelle requérante les normes internationales et européennes pertinentes et les pratiques comparées sur les questions soulevées dans la requête afin de faciliter l'examen par la Cour de la ou des questions en cause. Il appartient toutefois à la Cour constitutionnelle d'avoir le dernier mot en ce qui concerne l'interprétation de la Constitution et la compatibilité de la législation nationale et/ou des décisions et actes des institutions étatiques avec celle-ci.

64. La Commission de Venise rappelle que les Etats ne sont généralement pas empêchés de réglementer les activités des partis politiques, voire d'interdire, de dissoudre et/ou d'imposer d'autres mesures de nature restrictive à l'encontre de certains partis politiques. Cela dit, la Commission de Venise note que la déclaration d'inconstitutionnalité d'un parti politique constituera une ingérence dans le droit à la liberté d'association tel que protégé par l'article 11 de la CEDH et, par conséquent, elle doit respecter les trois exigences des restrictions légales, c'est-à-dire les exigences de légalité (prescrites par la loi), de légitimité (poursuit un but légitime) et de nécessité et de proportionnalité (est nécessaire dans une société démocratique). Des éléments plus détaillés pour l'évaluation de ces critères fondés sur les normes internationales et la soft law qui devraient guider l'appréciation globale du cas se trouvent dans la réponse à la première question (ch. III).

65. En ce qui concerne les actions qui pourraient conduire à déclarer un parti inconstitutionnel et la question de savoir si la déclaration d'inconstitutionnalité serait conforme à l'exigence de « nécessité dans une société démocratique », la Commission de Venise considère que la Cour est mieux placée pour évaluer s'il existe un « besoin social pressant » de déclarer le parti inconstitutionnel pour l'un ou l'autre des motifs énumérés à l'article 41 (4) de la Constitution de Moldova. Par conséquent, sur la deuxième question, la Commission de Venise s'est limitée aux remarques générales exposées ci-dessus (ch. IV).

66. La Commission de Venise reste à la disposition de la Cour constitutionnelle de la République de Moldova pour toute assistance supplémentaire dans cette affaire.