



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 22 Novembre 2002

CDL-AD (2002) 28
Or. Eng.

Avis no. 219 / 2002

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS SUR

**LE PROJET DE LOI SUR LES PARTIS POLITIQUES
ET LES ORGANISATIONS SOCIO-POLITIQUES
DE LA REPUBLIQUE DE MOLDOVA**

de

M. James HAMILTON (Membre, Irlande)

**Entériné par la Commission de Venise
Lors de sa 52^{ème} session plénière
(Venise, 18 – 19 octobre 2002)**

INTRODUCTION

1. *Le 4 février 2002, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, agissant en vertu de l'article 52 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, a demandé à la Moldavie des explications concernant la conformité du cadre législatif national avec les standards européens dans le domaine des droits de l'homme.*

2. *Le 3 juillet 2002, les Délégués des Ministres ont approuvé le Programme de coopération ciblé pour contribuer à la mise en œuvre des engagements pris par la République de Moldova.*

3. *Le 28 août 2002, le Secrétaire Général a demandé à la Commission de Venise de fournir une expertise juridique sur le projet de loi sur les parties politiques et les organisations socio-politiques (CDL (2002) 118).*

4. *La commission a nommé M. Hamilton en tant que rapporteur. Ses observations (CDL (2002) 119) ont été entérinées par la Commission lors de sa 52^e session plénière (18-19 octobre 2002).*

5. Ce projet de loi remplacera l'actuelle loi n° 718-XII, du 17 septembre 1991, qui a été très largement réformée et complétée en 1993, 1996, à deux reprises en 1998, en 1999 et par deux fois au cours de l'année 2000.

6. Rappelons que la législation en vigueur a été récemment utilisée dans des circonstances controversées. Le 18 janvier 2002, le ministère de la Justice a décidé de suspendre pour un mois les activités d'un parti politique d'opposition, le Parti populaire chrétien démocrate, au motif qu'il avait contrevenu à des dispositions législatives, en particulier à la loi sur l'organisation et la tenue des réunions publiques. La suspension a été levée par le ministère le 8 février 2002. Un avis en date du 9 avril 2002, préparé pour la Commission de Venise par M. Jaime Nicolas Muniz et Mme Ascensión Elvira Perales, n'a pas permis de conclure, à la lumière des garanties de la Convention européenne des Droits de l'Homme en matière de liberté d'expression et de réunion, que la suspension était justifiée. L'avis posait la question de savoir s'il était normal que le ministre ait eu compétence pour suspendre un parti politique, et s'interrogeait également sur le fait que la loi n'envisageait même pas la possibilité de saisir la justice. Attirant l'attention sur le fait que, pendant une campagne électorale, un parti politique ne peut être suspendu que par la cour suprême de justice, l'avis demandait pour quelle raison une règle différente devrait s'appliquer à d'autres moments. L'avis concluait qu'il était contraire à la liberté d'association, et à la liberté politique en particulier, que des décisions aussi graves que la suspension d'un parti politique relèvent de la compétence d'un organe politique et non judiciaire. En outre, aucune disposition expresse ne prévoyait le contrôle juridictionnel des décisions ministérielles. Enfin, l'avis considérait qu'il était légitime, à la lumière de la jurisprudence européenne des droits de l'homme, de s'interroger sur la proportionnalité de la décision de suspension du PPCD.

7. En raison des événements de Moldova, et notamment de la suspension du PPCD et du vote qui s'en est suivi au parlement moldave approuvant la levée de l'immunité parlementaire de trois députés, le 4 février 2002, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a exercé, à la

demande des autorités moldaves, les pouvoirs que lui confère l'article 52 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, pour demander aux autorités moldaves de fournir une explication concernant la manière dont le droit interne de ce pays garantissait la mise en œuvre effective de l'ensemble des dispositions de la Convention et de ses protocoles additionnels.

LA CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME

8. Le principal point de droit à examiner dans ce projet de loi est celui relatif à la suspension et à l'interdiction des partis politiques ; il peut donc être utile, à ce stade, de rappeler un certain nombre d'aspects essentiels de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme sur la question.

9. Dans l'affaire du *Parti communiste unifié de Turquie et autres contre la Turquie (133/1996/752/951)*, la Cour, dans son arrêt du 30 janvier 1998, déclarait qu'au regard de l'importance de la démocratie dans le système de la Convention, il ne devait y avoir aucun doute quant au fait que les partis politiques relevaient du champ d'application de l'article 11 (§ 25). Non seulement cet article protège le droit de fonder une association, mais il prévoit que sa dissolution par les autorités du pays doit satisfaire aux exigences de l'article 11, paragraphe 2 (§ 33).

10. La Cour a rappelé que malgré son rôle autonome et la spécificité de sa sphère d'application, l'article 11 devait s'envisager aussi à la lumière de l'article 10. La protection des opinions et de la liberté de les exprimer constituaient l'un des objectifs de la liberté de réunion et d'association consacrée par l'article 11 (§ 42). La Cour a poursuivi (au § 43) en ces termes :

«Il en va d'autant plus ainsi dans le cas de partis politiques, eu égard à leur rôle essentiel pour le maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie. La Cour l'a souvent souligné : il n'est pas de démocratie sans pluralisme. C'est pourquoi la liberté d'expression consacrée par l'article 10 vaut, sous réserve du paragraphe 2, non seulement pour les «informations» ou «idées» accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent.»

11. Rappelant que l'ingérence dans l'exercice des droits prévus par les articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention requiert que l'exercice des droits qu'ils consacrent soit apprécié à l'aune de ce qui est «nécessaire dans une société démocratique», la Cour a déclaré ce qui suit :

«En conséquence, les exceptions visées à l'article 11 appellent, à l'égard de partis politiques, une interprétation stricte, seules des raisons convaincantes et impératives pouvant justifier des restrictions à leur liberté d'association. Pour juger en pareil cas de l'existence d'une nécessité au sens de l'article 11 § 2, les Etats contractants ne disposent que d'une marge d'appréciation réduite, laquelle se double d'un contrôle européen rigoureux portant à la fois sur la loi et sur les décisions qui l'appliquent, y compris celles d'une juridiction indépendante. La Cour a déjà relevé la nécessité d'un tel contrôle à propos de la condamnation d'un parlementaire pour injures ; à plus forte raison pareil contrôle s'impose-t-il quand il s'agit de la dissolution de tout un parti

politique et de l'interdiction frappant ses responsables d'exercer à l'avenir toute autre activité similaire.» (§46)

12. Ces principes ont été rappelés par la Cour dans son arrêt du 8 décembre 1999, dans l'affaire *Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZVEP) c. Turquie* (Requête n° 23885/94).

LES LIGNES DIRECTRICES DE LA COMMISSION DE VENISE

13. Lors de sa 41^{ème} séance plénière, les 10 et 11 décembre 1999, la Commission de Venise a adopté un certain nombre de lignes directrices concernant l'interdiction et la dissolution de partis politiques et autres mesures analogues. Les points traités dans les lignes directrices présentant un intérêt direct pour le projet de loi moldave, je les cite dans leur intégralité :-

«1. Les Etats reconnaissent que chacun a le droit de s'associer librement à un parti politique. Ce droit comprend la liberté d'avoir des opinions politiques et de recevoir et transmettre de l'information sans interférence de la part des autorités publiques et sans se soucier des frontières. L'exigence d'enregistrer les partis politiques ne sera pas, en tant que telle, considérée comme violant ce droit.

2. Toutes restrictions à l'exercice des droits de l'homme fondamentaux mentionnés ci-dessus à travers l'activité des partis politiques, doivent être conformes aux dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme et autres traités internationaux, en période normale mais aussi dans les cas d'urgence nationale.

3. L'interdiction ou la dissolution forcée de partis politiques ne peut se justifier que dans le cas où les partis prôneraient l'utilisation de la violence ou l'utilisent comme un moyen politique pour faire renverser l'ordre constitutionnel démocratique, mettant en danger de ce fait les droits et libertés protégés par la constitution. Le seul fait qu'un parti plaide en faveur d'une réforme pacifique de la Constitution ne doit pas suffire à justifier son interdiction ou sa dissolution.

4. Un parti politique, en tant que tel, ne peut pas être tenu responsable de la conduite individuelle de ses membres qui n'aurait pas été autorisée par le parti à l'intérieur du cadre politique/public et des activités du parti.

5. L'interdiction ou la dissolution de partis politiques, comme mesure particulière à portée considérable, doit être utilisées avec la plus grande retenue. Avant de demander à la juridiction compétente d'interdire ou de dissoudre un parti, les gouvernements ou autres organes de l'Etat doivent établir - au regard de la situation dans le pays concerné - si le parti représente réellement un danger pour l'ordre politique libre et démocratique ou pour les droits des individus, et si d'autres mesures moins radicales peuvent prévenir ledit danger.

6. Les mesures juridiques prises pour interdire ou pour faire respecter la dissolution de partis politiques doivent être la conséquence d'une décision judiciaire d'inconstitutionnalité et doivent être considérées comme exceptionnelles et réglementées par le principe de proportionnalité. Toutes ces mesures doivent

s'appuyer sur des preuves suffisantes que le parti en lui-même (et pas seulement ses membres individuels) poursuit des objectifs politiques en utilisant (ou en étant prêt à utiliser) des moyens inconstitutionnels.

7. L'interdiction ou la dissolution d'un parti politique doit être réservées à la Cour constitutionnelle ou à une autre juridiction appropriée par une procédure offrant toutes les garanties de procédure, d'ouverture et de procès équitable.»

LE PROJET DE LOI

14. Le projet de loi est un document complet divisé en huit chapitres, comme suit :-

- I. Dispositions générales
- II. Création de partis politiques
- III. Enregistrement des partis politiques
- IV. Activité des partis politiques
- V. Financement de l'activité des partis politiques
- VI. Contrôle de l'activité des partis politiques
- VII. Suspension et cessation des activités des partis politiques
- VIII. Dispositions finales et transitoires

CHAPITRE I DISPOSITIONS GÉNÉRALES

15. Les dispositions générales du texte définissent les partis politiques comme des associations de citoyens titulaires du droit de vote, constituées sur la base d'une communauté d'opinions, d'idéaux et d'objectifs, contribuant à la définition et à l'expression de la volonté politique d'une certaine partie de la population en acquérant, maintenant et influençant légalement le pouvoir de l'Etat, et en participant à son exercice.

16. Les partis sont des associations à but non lucratif dotées de la personnalité morale. Ils ont un statut et un programme politique propres, approuvés par leur organe dirigeant suprême. Leurs activités doivent être conduites conformément aux principes de légalité, de transparence, de publicité, de liberté et d'indépendance, d'association volontaire, d'égalité des droits pour les membres, ainsi que d'autonomie administrative et de gestion. Ils doivent promouvoir les valeurs et intérêts nationaux, la démocratie et le pluralisme politique. Les activités fondées sur le principe de la subordination inconditionnelle des membres à leur chef sont interdites. Le principe d'égalité des hommes et des femmes doit être promu dans l'ensemble des organes dirigeants.

17. Les partis doivent agir de manière libre et indépendante ; ils sont égaux devant la loi et libres de définir leurs structures internes, ainsi que de choisir leurs objectifs, formes et méthodes d'activité.

18. Diverses restrictions sont envisagées. Les partis qui, par leurs objectifs ou leur activité, militent contre le pluralisme politique, l'état de droit, la souveraineté, l'indépendance ou l'intégrité territoriale de la Moldova, sont inconstitutionnels (Constitution de la République de Moldova, article 41(4)). Sera interdite la création ou l'activité de partis de nature paramilitaire ou dont l'objectif est de changer de régime par la violence, d'inciter à

l'agression, la guerre, la haine nationale, raciale ou religieuse, d'inciter à la discrimination, de militer pour des méthodes autoritaires ou totalitaires d'exercice du pouvoir, de porter atteinte aux droits de l'homme, ou de s'engager dans des activités incompatibles avec les normes juridiques internationales généralement admises. L'activité des partis politiques constitués de ressortissants étrangers et d'apatrides est interdite. L'organisation de partis politiques sur la base de critères confessionnels est prohibée. En ce qui concerne cette dernière disposition, je suppose qu'elle a vocation à empêcher les partis de limiter l'adhésion aux personnes partageant une foi religieuse donnée, et qu'elle n'a pas pour effet de limiter le programme qu'un parti peut adopter.

19. L'article 5(8) prévoit que toute infraction aux dispositions auxquelles il est fait référence dans le précédent paragraphe «entraînera la dissolution des partis politiques». A la lumière de conséquences aussi radicales, il est légitime de s'inquiéter de ce que cette infraction soit clairement établie. A l'évidence, la constatation de cette infraction relève d'une décision judiciaire plutôt que politique et, en vertu des lignes directrices de la Commission de Venise, une telle décision est impérative. Le Chapitre VII traite de la suspension et de la dissolution des partis et nous reviendrons sur ce point ultérieurement.

20. Les partis politiques d'Etats étrangers ne peuvent opérer en Moldova et les instances dirigeantes des partis politiques doivent avoir leur siège dans le pays. La liberté d'association est garantie, de même que le droit de ne pas adhérer à un parti. Les restrictions ou les différenciations en termes de droits sur la base de l'appartenance à un parti politique sont rigoureusement interdites. L'obligation d'indiquer l'appartenance à un parti politique dans les actes administratifs est illégale. Nul ne peut être membre de deux partis politiques à la fois. Les partis peuvent toutefois s'associer à des fins électorales. Les partis ont la faculté d'adhérer à des organisations internationales, mais pas à des organisations étrangères «dont les résolutions ont un caractère impératif».

21. Les titulaires de certains postes et fonctions ne peuvent prendre part à des activités politiques. Il s'agit notamment des juges, procureurs, enquêteurs, membre des forces armées et des forces de sécurité de l'Etat, ainsi que des personnels de direction et spécialisés de la presse et de la télévision publiques.

22. Les partis politiques doivent être organisés sur une base territoriale, et non en fonction du lieu de travail.

23. Dans l'ensemble, les dispositions générales m'apparaissent en elles-mêmes comme raisonnables et proportionnées à l'aune de ce qui est nécessaire dans une société démocratique.

CHAPITRE II CRÉATION DE PARTIS POLITIQUES

24. Ce chapitre les modalités de constitution des partis politiques. Il ne semble pas qu'il y ait des dispositions correspondantes dans la législation en vigueur.

25. Pour créer un parti politique, il faudra, au préalable, constituer un groupe d'initiative chargé d'élaborer des projets de statut et de programme. A ce stade, ce groupe sera autorisé à diffuser des informations et à collecter des demandes d'adhésion au parti. Cela dans le but

d'organiser des réunions de soutien afin d'élire des délégués à l'occasion d'un congrès constitutif, pour constituer le parti, approuver son nom, son programme et son statut et élire ses organes dirigeants et de contrôle. Le statut doit régir un certain nombre de questions, y compris la dénomination du parti, ses objectifs et les moyens de les atteindre, les conditions requises pour devenir membre et cesser de l'être, les droits et obligations des membres et le coût de l'adhésion, les dispositions relatives au fonctionnement et à la compétence des organes de direction et de contrôle, la procédure d'adoption du programme et de modification des statuts, la manière dont les candidats aux élections sont sélectionnés, les modes de financement du parti, mais aussi de gestion et de cession de ses actifs, ainsi que les conditions et la procédure de cessation d'activité.

26. Les organes compétents du parti peuvent décider de l'admission ou de l'exclusion des personnes, conformément aux dispositions des statuts. Les adhérents à un parti politique doivent être libres de le quitter à tout moment. Ils doivent jouir de droits de vote égaux. Le parti doit tenir la liste de ses membres et communiquer au ministre de la Justice, à sa demande, des informations concernant leur nombre.

27. Pour qu'un parti politique voit le jour, il doit compter au moins 5 000 partisans (qui, à sa création, deviennent des adhérents), et être implanté dans au moins la moitié des circonscriptions administratives ou territoriales du pays comptant chacune au moins 600 citoyens. Si, à un moment donné, les effectifs d'un parti tombent au-dessous de ce seuil, l'organe dirigeant permanent est tenu d'engager la procédure de dissolution du parti.

28. Ces dispositions m'inspirent quelques critiques à plusieurs égards :

il me semble que les procédures prévues sont inutilement contraignantes. Un Etat est en droit d'insister sur un certain nombre de critères minimums, en termes de taille, d'organisation et de normes démocratiques, préalablement à l'enregistrement d'un parti, mais il me paraît contestable que l'on juge nécessaire, dans une société démocratique, de décrire avec précision les conditions de création d'un parti politique, **dès lors que le programme dudit parti ne constitue pas un danger pour l'ordre démocratique ou les droits individuels** ;

1) la proposition semblerait avoir pour effet de rendre impossible la croissance interne d'un parti, à partir de débuts modestes. Dans les pays occidentaux, il existe fréquemment une multiplicité de petits partis politiques. Il se peut qu'ils soient trop peu importants pour être enregistrés, lorsqu'il existe une obligation d'enregistrement, mais cela n'a pas pour effet de rendre leur existence illicite, ou de les empêcher de continuer à faire des efforts pour s'organiser et se développer. Il me semble, par exemple, indéfendable d'exiger d'un parti qu'il se dissolve de lui-même lorsque ses effectifs tombent au-dessous d'un certain seuil. A mon avis, ce point est contraire à la liberté d'association et ne peut être considéré comme nécessaire dans une société démocratique. De même, une telle dissolution forcée paraît contraire aux dispositions de la Convention européenne des Droits de l'Homme et aux lignes directrices de la Commission de Venise.

2) Les seuils d'effectifs eux-mêmes paraissent avoir été fixés à un niveau extrêmement élevé et constituent un obstacle important à la création de partis politiques. En outre, les obligations relatives aux organisations dans plus de la moitié du pays rendront impossible l'organisation de partis sur une base régionale. Même si

cette disposition peut sembler justifiée par rapport à des élections nationales, elle l'est beaucoup moins au niveau local. Elle rendra également impossible la constitution d'un parti dans le but de représenter des intérêts minoritaires. Par exemple, il serait fort peu vraisemblable qu'un parti qui chercherait à représenter le peuple gagaouze puisse remplir ces critères. Là encore, cette disposition ne me semble pas conforme à la liberté d'association, ni être nécessaire dans une société démocratique.

CHAPITRE III CRÉATION DE PARTIS POLITIQUES

29. Un parti politique ne peut exercer son activité qu'après avoir été enregistré. L'enregistrement doit être effectué par le ministère de la Justice. Les dispositions relatives à l'enregistrement sont extrêmement détaillées. L'enregistrement peut être refusé lorsque les objectifs du parti en question sont contraires à la Constitution ou à la loi, lorsqu'il existe déjà un parti portant une dénomination similaire, ou lorsque, lors de la constitution du parti, les dispositions légales en vigueur n'ont pas été respectées. La décision d'enregistrement doit être prise dans un délai d'un mois suivant la date de dépôt de la demande. Toute décision de refus doit être motivée et transmise aux intéressés dans un délai de trois jours. Tout refus peut être contesté devant un tribunal.

30. La demande doit être accompagnée de pièces à l'appui, dont la liste des soutiens du parti, avec leur nom et prénom, leur date de naissance, leur lieu de résidence, la série et le numéro de leur carte d'identité, ainsi que leur signature (Article 17(6)). Les documents d'enregistrement doivent être conservés de manière permanente au ministère et, sur demande, le ministère communiquera des informations et délivrera des copies des pièces contenues dans le dossier (article 25). Sans doute cela inclut-il la liste des soutiens.

31. Les dispositions de ce Chapitre me semblent appropriées, sous réserve des remarques suivantes :-

1) nonobstant l'existence d'un droit de recours devant la justice en cas de refus d'enregistrement, il serait souhaitable, à mon avis, qu'un organe indépendant du pouvoir politique (peut-être le médiateur ou une juridiction) prenne la décision d'enregistrement, en lieu et place d'un ministre qui sera invariablement un responsable politique d'un parti concurrent ;

2) l'enregistrement ne doit pas être refusé pour un défaut de conformité bénin. L'un des problèmes qui se pose lorsque les dispositions sont très détaillées tient au fait que, plus elles sont complexes, plus il est aisé de découvrir une faille;

3) je suis préoccupé par la proposition tendant à ce que la liste des soutiens du parti soit conservée et accessible de manière générale. De mon point de vue, cette disposition est potentiellement intimidante et susceptible de dissuader certaines personnes d'apporter leur soutien à un parti politique ce qui, en conséquence, est susceptible de rendre plus difficile la création de nouveaux partis.

CHAPITRE IV ACTIVITÉ DES PARTIS POLITIQUES

32. L'article 29 régit un certain nombre de choses qu'un parti politique est en droit de faire. Il s'agit notamment de l'organisation et de la participation à des réunions, manifestations et autres assemblées pacifiques, de la création et de l'édition de périodiques, etc. Je ne saurais dire si cela signifie que seuls les partis politiques enregistrés peuvent conduire ces activités. Je pense qu'il serait souhaitable de préciser que cette disposition est sans préjudice du droit de toute personne ou groupe de personnes n'ayant pas la qualité de parti politique dûment enregistré d'exercer leurs droits à la liberté d'expression et de réunion.

33. L'article 31 exige d'un parti politique qu'il tienne un congrès une fois tous les quatre ans. L'article 32 prévoit la constitution de commissions de médiation chargées de régler les différends entre les partis. Cette dernière disposition semble avoir un caractère facultatif plutôt qu'obligatoire, dans la mesure où les décisions des commissions de médiation seront exécutoires, je me demande si la disposition n'est pas destinée à avoir force obligatoire. Les candidats aux élections présidentielles et parlementaires doivent être désignés par décision du congrès. Pour moi, il est difficile de dire si cette disposition signifie que le congrès doit effectivement les choisir, ou simplement décider de quelle manière ils doivent être désignés. Les partis devront créer des commissions de contrôle dont les fonctions incluent l'approbation des livres de compte et la bonne exécution des obligations juridiques. Ces dispositions me semblent raisonnables et justifiables.

CHAPITRE V FINANCEMENT DE L'ACTIVITÉ DES PARTIS POLITIQUES

34. Ce chapitre contient des dispositions détaillées conçues pour garantir la transparence du financement des partis politiques. Toutes recettes et opérations de paiement doivent être effectuées par le biais de comptes bancaires en Moldova. Il est interdit aux partis d'ouvrir des comptes dans des banques étrangères ou en dehors de la Moldova. Les dons en espèces ou en nature provenant de sources privées, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales, sont autorisés, mais ils doivent être justifiés. Les dons de personnes ou de pays étrangers, d'autorités étatiques ou publiques, de syndicats ou d'organisations religieuses, ainsi que les dons anonymes, sont interdits. Aucun tiers ne peut prendre en charge les dettes du parti. Les fonds du parti doivent être utilisés exclusivement pour l'exercice de ses fonctions en vertu de la loi, et ne peuvent être versés aux membres. Les partis peuvent être propriétaires d'immeubles, mais pas de biens fonds. C'est le dirigeant d'un parti qui est responsable des comptes de son organisation. Les partis politiques doivent établir des rapports annuels.

35. Ces dispositions me semblent claires et exhaustives et, dans l'ensemble, appropriées. Toutefois, le ministère de la Justice est l'organe en charge de leur contrôle. Pour les mêmes raisons que celles déjà invoquées en liaison avec l'enregistrement, je pense qu'il serait préférable de confier cette mission à un organe ou à une personne plus indépendant(e) du pouvoir politique qu'un ministre. Ces questions sont d'autant plus importantes qu'en vertu de l'article 45(6), toute infraction à ces règles peut justifier une décision d'annulation de l'enregistrement par le ministre. Une décision de ce type me semble disproportionnée, et il doit être précisé clairement qu'elle ne doit être prise que dans les cas graves et lorsque le parti lui-même avait connaissance de l'infraction. Cette dernière modification est nécessaire en vertu des paragraphes 4 et 6 des lignes directrices de la Commission de Venise. Sinon, un parti pourrait être dissout du fait du comportement illicite d'une seule personne scélérate.

CHAPITRE VI CONTRÔLE DE L'ACTIVITÉ DES PARTIS POLITIQUES

36. Le contrôle doit être effectué par les vérificateurs du ministère de la Justice, au gré du ministre. Ils disposent de pouvoirs étendus et exigent par exemple la communication de pièces, d'explications et d'informations. Ils sont en droit de «prendre part» à des manifestations organisées par les partis – je suppose que cela signifie «assister».

37. Je ne crois pas que le contrôle doive être une fonction du ministre qui, encore une fois, dispose du pouvoir d'annuler l'enregistrement d'un parti si une infraction est constatée.

38. L'article 50 prévoit qu'un parti ne peut nommer à des postes au sein de l'Etat des personnes ayant apporté audit parti une contribution allant au-delà de la limite prescrite (je ne puis toutefois trouver aucune autre référence à une limite). De même, ces personnes ne peuvent être candidates à une fonction électorale. Ces dispositions me paraissent bonnes. Il pourrait être utile d'y ajouter une disposition indiquant qu'aucun contrat ne pourra être accordé à une personne ayant soutenu un parti politique par un membre de ce même parti exerçant des fonctions au sein de l'Etat.

CHAPITRE VII SUSPENSION ET CESSATION DES ACTIVITES DES PARTIS POLITIQUES

39. L'article 51 confère au ministre de la Justice le droit de suspendre pour 3 mois l'activité d'un parti politique. Il est procédé à la suspension par décision écrite énumérant les violations justifiant la suspension. Le projet de loi prévoit le droit de contester la décision. S'il n'est pas remédié aux infractions constatées, la période de suspension peut être étendue à 6 mois, après quoi, si les violations se poursuivent, la décision d'enregistrer le parti devra être annulée. Au cours de la période de suspension, le parti n'est pas en droit de faire appel aux médias, de faire de la propagande, de prendre part aux élections, ni d'accéder à ses comptes bancaires.

40. Par rapport à la situation décrite dans l'avis de la Commission du mois d'avril 2002, les nouvelles dispositions marquent incontestablement un progrès. Le droit de saisir la justice est désormais expressément prévu. En vertu de l'article 51(1), il semblerait qu'il ne puisse y avoir suspension que si elle est «nécessaire pour remédier aux infractions à la législation constatées dans l'activité du parti politique». En vertu de l'article 49(7), le ministre dispose d'un éventail de sanctions en cas d'infraction et, «selon la gravité» de celle-ci, il peut adresser un avertissement au parti concerné, lui demander de remédier à l'infraction et, dans le même temps, suspendre ou annuler l'enregistrement du parti.

41. Toutefois, j'ai là encore quelques critiques à formuler :

- 1) le pouvoir de suspendre ou d'annuler l'enregistrement devrait appartenir à une juridiction conformément à la Convention européenne des Droits de l'Homme et aux lignes directrices de la Commission de Venise ;
- 2) si le ministre suspend un parti et que celui-ci fait appel de cette décision, rien ne permet d'affirmer que la justice peut, ou non, surseoir à l'exécution de la décision dans l'attente du procès. De même, n'apparaît-il pas clairement si un véritable appel

au fond peut avoir lieu, ou si un simple examen de procédure est envisagé. L'article 51(7) se contente d'indiquer que la décision «peut être contestée» devant la justice ;

3) il n'y a plus de différence entre la suspension en période électorale et celle prononcée à d'autres moments. Cela signifie que le ministre peut désormais suspendre un parti en période électorale, alors qu'auparavant, seule une juridiction était en droit de le faire. Cette réforme législative est très mal venue et il est particulièrement peu souhaitable qu'un responsable politique prenne une décision de ce type en période électorale. Dans l'esprit de la Commission de Venise qui avait auparavant critiqué cette différence, il était clair que cette fonction devait toujours incomber à une juridiction ;

4) la suspension ne devrait être prononcée que lorsqu'un avertissement ou une demande tendant à ce qu'il soit remédié à l'infraction seraient manifestement sans effet ;

5) la suspension ne devrait être prononcée que dans les cas les plus graves. Or, selon le projet de loi, elle pourrait l'être même dans un cas bénin ;

6) Quand bien même une suspension serait justifiée, nous ne saurions cautionner tous ses effets. Par exemple, pourquoi un parti suspendu n'aurait-il pas accès aux médias sous réserve qu'il n'en use pas pour inciter le public à la violence ou à la délinquance ? Comment, dans ce cas, l'interdiction d'accès aux médias serait-il compatible avec l'article 10 de la Convention ? Pourquoi un parti suspendu ne pourrait-il pas utiliser ses fonds pour payer ses frais de défense devant la justice ?

42. L'article 52 prévoit que l'annulation de l'enregistrement d'un parti entraîne obligatoirement sa dissolution par le ministre. Les critiques déjà formulées concernant les dispositions relatives à la suspension s'appliquent de même à cette procédure. En outre, il semblerait que l'annulation de l'enregistrement ne soit pas simplement possible mais obligatoire lorsqu'une infraction perdure au-delà de 6 mois de suspension. Cette disposition pourrait être appliquée aussi, en théorie du moins, en cas d'infraction bénigne. Le projet de loi devrait stipuler que l'annulation ne sera prononcée que dans les cas les plus graves.

43. L'article 53 prévoit que la Cour constitutionnelle peut déclarer inconstitutionnels les partis qui, par leurs objectifs ou leurs activités, militent contre le pluralisme politique, l'état de droit, la souveraineté, l'indépendance ou l'intégrité territoriale de la République de Moldova.

CONCLUSION

44. Le projet de loi moldave sur les partis politiques est un texte exhaustif, généralement clair et bien conçu.

45. Malheureusement, sur un certain nombre de points importants, en particulier en liaison avec ses dispositions concernant l'enregistrement, le refus d'enregistrement, la suspension des partis politiques et l'annulation des enregistrements, le projet de loi ne garantit pas de manière adéquate les droits consacrés par les articles 10 et 11 de la

Convention européenne des Droits de l'Homme et ne contient pas de dispositions garantissant que toute restriction de ces droits serait proportionnée et nécessaire dans une société démocratique. En outre, le projet de loi n'est pas totalement conforme à la Convention européenne, ni aux lignes directrices de la Commission de Venise en ce qui concerne l'interdiction et la dissolution des partis politiques, ainsi que des mesures analogues, notamment parce qu'il omet de réserver à une juridiction les décisions d'interdiction ou de dissolution des partis politiques. En outre, la loi laisse ouverte la possibilité qu'un parti puisse être supprimé dans des circonstances qui ne sauraient être justifiées par les lignes directrices.