



Strasbourg, le 19 mars 2018

CDL-AD(2018)007

Avis n° 917 / 2018

Or. angl.

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

RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA

AVIS

**SUR LE PROJET DE LOI PORTANT MODIFICATION DE L'ARTICLE 42
DE LA CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE DE MOLDOVA
RELATIF À LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION**

**Adopté par la Commission de Venise
à sa 114^e session plénière
(Venise, 16-17 mars 2018)**

Sur la base des observations de

**M. Iain CAMERON (membre, Suède)
M^{me} Regina KIENER (membre, Suisse)
M^{me} Hanna SUCHOCKA (présidente honoraire,
ancienne membre, Pologne)**

I. Introduction

1. Dans une lettre datée du 27 décembre 2017, le ministère de la Justice de la République de Moldova a sollicité l'avis de la Commission de Venise sur le projet de loi portant modification de l'article 42 de la Constitution de la République de Moldova relatif à la liberté d'association.
2. Les rapporteurs de cet avis sont M. Iain Cameron (Suède), M^{me} Regina Kiener (Suisse) et M^{me} Hanna Suchocka (présidente honoraire, Pologne). Le 9 février, ils se sont entretenus par visioconférence avec des représentants du gouvernement moldave, du parlement, de la Cour constitutionnelle et de la société civile. Ils remercient tous leurs interlocuteurs en Moldova d'avoir participé à cette conférence.
3. Le présent avis a été établi à partir des contributions présentées par les rapporteurs et sur la base de la traduction en anglais, effectuée par le gouvernement moldave, du projet de loi et de l'exposé des motifs l'accompagnant (CDL-REF(2018)007). Il peut comporter des inexactitudes du fait de la traduction en anglais du texte original.
4. Le présent avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 114^e session plénière (Venise, 16-17 mars 2018).

II. Analyse

A. Contenu du projet de loi

5. Actuellement, la Constitution de la République de Moldova ne garantit pas la liberté d'association en tant que telle, alors que d'autres libertés et droits fondamentaux internationalement reconnus, dont le droit à la liberté de réunion, le sont (article 40). En outre, l'article 41 garantit le droit des citoyens de créer « des partis et d'autres organisations sociales et politiques », tandis que l'article 42, dans sa rédaction actuelle, consacre le droit des citoyens de fonder des syndicats et d'y adhérer.
6. Il est entendu que la liberté d'association était protégée en Moldova essentiellement par référence aux traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, qui font partie de l'ordre juridique moldave en vertu de l'article 4 de la Constitution¹. Comme indiqué dans l'exposé des motifs, le projet de modification de l'article 42 vise principalement à combler cette lacune et à reconnaître valeur constitutionnelle à la liberté d'association.
7. Le nouvel article 42 de la Constitution (« Droit d'association ») tel que proposé est rédigé comme suit :
 - 1) Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres personnes, y compris le droit de fonder des syndicats ou des organisations patronales et de s'y affilier.
 - 2) L'exercice du droit à la liberté d'association ne peut faire l'objet de restrictions que dans les cas expressément prévus par la loi, si ces restrictions constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'ordre public, à la prévention du crime ou à la protection de la santé, de la morale ou des droits et libertés d'autrui.

¹ Libellé comme suit : « Article 4 : Droits de l'homme et libertés fondamentales : 1) Les dispositions constitutionnelles relatives aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales sont interprétées et appliquées conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme, ainsi qu'aux conventions et traités auxquels la République de Moldova est partie. 2) En cas de non-concordance entre les conventions et traités portant sur les droits fondamentaux auxquels la République de Moldova est partie et les lois internes, les normes internationales ont la primauté ».

B. La procédure de modification de la Constitution ; position de la Cour constitutionnelle

8. Le projet de modification a été rendu public par le gouvernement et soumis pour avis à la Cour constitutionnelle. Celle-ci a rendu son avis le 24 janvier 2017, confirmant que le processus lancé par le gouvernement en vue de la révision de la Constitution était conforme aux dispositions constitutionnelles pertinentes. Sur le fond du projet, la Cour a considéré que le texte du paragraphe 1 était compatible avec la Constitution, mais indiqué que le paragraphe 2 (qui énonce les « buts légitimes » pouvant justifier des restrictions à la liberté d'association) n'était pas nécessaire, étant donné que l'article 54 de la Constitution contient une clause générale de limitation s'appliquant aussi au droit énoncé à l'article 42. La Cour constitutionnelle a donc conclu que le projet pouvait être soumis au parlement pour approbation, mais que le paragraphe 2 devrait être supprimé.

9. En mai 2017, le texte du projet, les documents connexes et les avis des organes de l'État compétents ont été rendus publics sur le site web du parlement². Toutefois, le texte soumis au parlement était celui du projet initial, le gouvernement ayant conservé dans le nouvel article 42 le paragraphe 2 contenant la clause spécifique de limitation.

10. La Commission de Venise relève que, en vertu de l'article 141 de la Constitution moldave, la révision de la Constitution peut être engagée à l'initiative du gouvernement (paragraphe 1 c)) et que le projet doit être déposé accompagné d'un avis de la Cour constitutionnelle (paragraphe 2). On ne sait pas avec certitude quel rôle jouent ces « avis »³, et en particulier si un avis négatif peut bloquer un processus de révision constitutionnelle ou si, comme dans le cas présent, la Cour constitutionnelle peut formuler un avis positif tout en proposant une autre rédaction de la nouvelle disposition. La Commission de Venise observe aussi que la Constitution moldave contient une clause dite « d'éternité » (article 142, paragraphe 2), et la question se pose de savoir quel effet juridique peut avoir un avis de la Cour constitutionnelle si la modification proposée est contraire aux dispositions non modifiables de la Constitution.

11. La Commission de Venise n'a pas été invitée à examiner ces questions complexes et à se prononcer sur l'étendue des pouvoirs de la Cour constitutionnelle dans ce domaine. Elle prend toutefois note de la position de la Cour et observe que celle-ci a soulevé une importante question de fond dont le législateur doit se saisir, que l'avis rendu ait un effet contraignant ou n'ait valeur que de simple recommandation. Cette question concerne l'interrelation entre le paragraphe 2 de l'article 54 et le paragraphe 2 du nouvel article 42, à savoir la façon dont s'articulent la clause « générale » et la clause « spécifique » de limitation prévues par ces dispositions respectives.

C. Relation entre la clause générale de limitation (article 54, paragraphe 2) et la clause spécifique de limitation (nouvel article 42, paragraphe 2)

12. Avant d'examiner la question soulevée par la Cour constitutionnelle, la Commission de Venise relève que le paragraphe 1 du projet d'article 42 ajoute la liberté d'expression à l'éventail des droits et libertés protégés par la Constitution, ce qui est positif⁴. La traduction anglaise du paragraphe 1 du nouvel article 42 est très proche du texte du paragraphe 1 de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) ; les légères

² <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3740/language/ro-RO/Default.aspx>.

³ « *Avizul* » en roumain, « *заключение* » en russe.

⁴ Il est souligné au paragraphe 51 des Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH (CDL-AD(2014)046), qu'il est « primordial que les *constitutions* et autres textes législatifs des États membres facilitent et protègent efficacement le rôle et le fonctionnement des associations et le droit à la liberté d'association » (l'italique a été ajouté).

différences entre les deux (par exemple la mention d'« organisations patronales » en plus des « syndicats ») ne sont pas essentielles et, globalement, cette partie de l'article 42 est compatible avec les normes européennes.

13. En revanche, ainsi que la Cour constitutionnelle l'a observé, une question se pose concernant le paragraphe 2 de ce nouvel article, qui recoupe en partie le paragraphe 2 de l'article 54. Certains des buts légitimes énoncés au paragraphe 2 de l'article 42 sont identiques à ceux figurant au paragraphe 2 de l'article 54. Aux termes du paragraphe 2 de l'article 42, les buts légitimes justifiant une restriction de la liberté d'association sont la sécurité nationale, l'ordre public, la prévention du crime et la protection de la santé, de la morale et des droits et libertés d'autrui. Cette liste est dans son ensemble beaucoup plus restreinte que celle figurant au paragraphe 2 de l'article 54, qui évoque « la défense de la sécurité nationale, de l'intégrité du territoire, du bien-être économique du pays et de l'ordre public en vue de la prévention des émeutes et des infractions, la protection des droits, des libertés et de la dignité d'autrui, la prévention de la divulgation d'informations confidentielles et la garantie de l'autorité et de l'impartialité de la justice ».

14. Le texte du paragraphe 2 de l'article 42 soulève trois questions distinctes. Premièrement, parmi les deux clauses de limitation (la générale au titre du paragraphe 2 de l'article 54 et la spécifique au titre du paragraphe 2 du nouvel article 42), quelle est celle qui correspond le mieux aux normes européennes ? Deuxièmement, est-il préférable d'avoir une clause générale ou bien une clause spécifique, ou bien encore de conserver les deux ? La troisième question concerne l'articulation entre ces deux clauses de limitation si elles coexistent dans le texte constitutionnel, ainsi que le propose le gouvernement.

15. En ce qui concerne la première question, la clause de limitation prévue par le paragraphe 2 du nouvel article 42 est pratiquement identique à celle figurant au paragraphe 2 de l'article 11 de la CEDH⁵. En outre, le paragraphe 2 du nouvel article 42 prévoit que les restrictions doivent être « nécessaires dans une société démocratique ». Il intègre donc le principe de nécessité et de proportionnalité qui est au cœur du système mis en place par la CEDH, ce qui est positif.

16. La liste des buts légitimes figurant au paragraphe 2 de l'article 54 est en revanche plus longue et va au-delà de ce qui est prévu au paragraphe 2 de l'article 11 de la CEDH, un choix compréhensible compte tenu du fait que le paragraphe 2 de l'article 54 est une disposition générale ne s'appliquant pas seulement à la liberté d'association, mais à un large éventail de droits, parmi lesquels un certain nombre (par exemple les droits économiques et sociaux) ne figurent pas dans la CEDH.

17. Le paragraphe 2 de l'article 54 n'est pas en soi incompatible avec la CEDH. Il peut être accepté, mais uniquement dans la mesure où le législateur met en place ces dispositions constitutionnelles dans le respect de la CEDH et des autres obligations internationales incombant au pays. Ainsi, en ce qui concerne la liberté d'association, le « bien-être économique » ne devrait pas être invoqué par l'État pour justifier des restrictions à la liberté d'association, étant donné que le paragraphe 2 de l'article 11 de la CEDH ne considère pas qu'il s'agit d'un but légitime, et ce d'autant moins qu'il existe un conflit potentiel du fait que les organisations syndicales et patronales sont expressément mentionnées au paragraphe 1 du nouvel article 42 – mais il n'en demeure pas moins, évidemment, qu'il s'agit d'un but légitime au regard d'autres droits protégés par la CEDH, par exemple à l'article 8 de celle-ci. Tant que le

⁵ L'article 11 évoque les mesures nécessaires « 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 projet de texte prévoit semble-t-il encore moins de possibilités de restreindre la liberté d'expression car il ne parle pas de « défense de l'ordre » mais uniquement de « prévention du crime ». L'article 42 mentionne l'« ordre public » quand l'article 11 de la CEDH parle de « sûreté publique », mais il s'agit peut-être d'une question de traduction – et si ce n'est pas le cas, il reste que ces notions sont très proches et que l'« ordre public » peut aisément être interprété dans le sens de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

législateur suit le principe « de l'interprétation conforme », l'application du paragraphe 2 de l'article 54 n'est pas nécessairement en conflit avec les normes européennes⁶.

18. Cela étant, le paragraphe 2 de l'article 54 pourrait entraîner un tel conflit, aussi la Commission de Venise considère-t-elle préférable la formulation utilisée dans le paragraphe 2 du nouvel article 42. Cette disposition écarte toute ambiguïté quant aux droits énoncés au paragraphe 1 et convient mieux pour définir, conformément à la clause de limitation figurant au paragraphe 2 de l'article 11 de la CEDH, l'étendue des restrictions à la liberté d'association que l'État peut imposer.

19. En ce qui concerne la deuxième question, la Commission de Venise observe qu'en règle générale, les catalogues de droits sont assortis soit d'une clause générale de limitation⁷ soit d'une clause spécifique pour chacun des droits énoncés⁸. Il est néanmoins possible d'avoir à la fois une clause générale et une clause spécifique. Par exemple, l'instrument de gouvernement de la Suède contient une clause générale de limitation, qui doit être respectée lorsque l'on envisage d'imposer une quelconque restriction à un droit constitutionnel « fort » (IG 2:21), ainsi que des clauses spécifiques qui s'appliquent au droit à la liberté d'information et d'expression (IG 2:23) et au droit à la liberté d'association et de réunion (IG 2:24). Les deux types de clause de limitation s'appliquent de manière cumulative en Suède : en d'autres termes, lorsqu'une clause spécifique est applicable, la clause générale doit aussi être respectée.

20. Dans certains domaines, la Constitution moldave est également fondée sur un modèle mixte : aux côtés de la clause générale de limitation figurant au paragraphe 2 de l'article 54, certaines des dispositions en matière de droits de l'homme sont elles aussi assorties d'une clause spécifique de limitation – voir par exemple l'article 32 relatif à la liberté d'expression. L'option proposée par le gouvernement n'est donc pas nouvelle dans le pays. Toutefois, la situation en République de Moldova est différente de celle de la Suède dans la mesure où la clause générale figurant dans la Constitution autorise davantage de restrictions à la liberté d'association que la clause spécifique, et non le contraire comme en Suède⁹. Il est donc essentiel de déterminer si la relation existant entre la clause générale et la clause spécifique est de nature cumulative ou alternative.

21. Cela nous conduit à la troisième question, concernant l'articulation entre la clause générale de limitation et les clauses spécifiques pour chaque cas. Lors du dialogue qu'ils ont eu avec les rapporteurs, les représentants des autorités moldaves sont convenus que le nouvel article 42 pouvait être considéré comme une *lex specialis*. Le principe de *lex specialis* peut toutefois être interprété de deux manières dans ce contexte : soit la liste figurant à l'article 42 se substitue à celle du paragraphe 2 de l'article 54, soit elle vient compléter celle-ci, les motifs justifiant d'éventuelles restrictions s'ajoutant à ceux énoncés à l'article 54.

22. La Cour constitutionnelle a estimé dans son avis que la liste figurant au paragraphe 2 de l'article 54 devrait suffire. C'est une question de choix et cela est acceptable (voir le paragraphe 17 ci-dessus). Cependant, comme on l'a vu plus haut, cela pourrait entraîner un conflit avec la Convention. Le résultat sera le même si les deux dispositions sont conservées dans le texte et si ces deux clauses de limitation sont considérées comme étant cumulatives : le législateur devra veiller à ce que la loi n'impose pas de restrictions fondées sur les « buts

⁶ Ainsi que la Commission de Venise l'a observé dans son Avis sur la Constitution de la Finlande (CDL-AD(2008)010, paragraphe 9), « [l']interprétation des droits constitutionnels d'une démocratie libérale ne doit pas être en conflit avec les obligations internationales acceptées par ledit pays en matière des droits de l'homme ».

⁷ Voir par exemple l'article 1 de la Charte canadienne des droits et libertés, ou l'article 53 de la charte des droits fondamentaux de l'UE, ou l'article 29 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

⁸ Voir par exemple la CEDH ou le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP).

⁹ À l'exception de la « santé » et de la « morale », qui figurent au paragraphe 2 du nouvel article 42 mais pas au paragraphe 2 de l'article 54.

légitimes » énoncés au paragraphe 2 de l'article 54 de la Constitution mais ne figurant pas au paragraphe 2 de l'article 11 de la CEDH.

23. De l'avis de la Commission de Venise, il serait plus justifié de considérer ces deux listes comme étant de nature alternative, et non complémentaire, et d'établir sans ambiguïté que seule la clause de limitation spécifique énoncée au paragraphe 2 du nouvel article 42 s'applique dans les cas relatifs à la liberté d'association. La façon dont le nouvel article 42 est formulé confirme ce point de vue : le texte dit que la liberté d'association ne peut faire l'objet de restrictions *que* lorsque certains buts sont invoqués (ce qui exclut les autres buts). Cette solution, en outre, n'est pas en contradiction avec la « clause d'éternité » figurant au paragraphe 2 de l'article 142 de la Constitution¹⁰, comme il ressort du paragraphe 23 de l'avis de la Cour constitutionnelle du 24 janvier 2017¹¹.

24. La dernière question est de savoir si la proposition de modification du paragraphe 2 de l'article 42 doit être reformulée (afin de lever toute ambiguïté sur la relation avec le paragraphe 2 de l'article 54), ou si le texte peut être adopté en l'état. Cela dépend de la tradition d'interprétation juridique qui prévaut en Moldova. La Commission de Venise redit que la formulation actuelle du paragraphe 2 du nouvel article 42 autorise à conclure que la clause spécifique de limitation énoncée, lorsqu'elle s'applique, se substitue à la clause générale de limitation figurant au paragraphe 2 de l'article 54. L'intention des rédacteurs du projet pourrait être énoncée clairement à l'occasion des débats parlementaires, ce qui viendrait renforcer cette lecture. Dans certaines traditions juridiques, où les tribunaux portent une attention particulière au parcours du texte adopté, il est possible de faire figurer dans les travaux préparatoires des orientations sur la manière d'appliquer les clauses de limitation. On ignore toutefois si cela serait suffisant dans la culture juridique moldave.

25. En résumé, si la solution proposée par la Cour constitutionnelle (s'appuyer sur la clause générale de limitation et supprimer le paragraphe 2 du nouvel article 42) est possible¹², la solution préférable pour la Commission de Venise serait de conserver la clause spécifique de limitation (comme dans le projet du gouvernement) et de veiller à ce que cette clause soit interprétée systématiquement en tant que *lex specialis* qui se substitue à la clause générale. Cette solution présente l'avantage de conserver la nouvelle formulation, qui est plus proche de celle de l'article 11 de CEDH¹³.

D. La liberté d'association dans les dispositions générales et les dispositions constitutionnelles encadrant certains types d'association

1. Place des syndicats

26. La question suivante est de savoir si la suppression de l'actuel article 42 (qui garantit les droits des syndicats) et son remplacement par une disposition générale faisant simplement mention des syndicats en tant que détenteurs du droit à la liberté d'association, a une incidence sur la protection juridique offerte par la Constitution aux syndicats dans l'ordre constitutionnel.

¹⁰ L'article 142 – Les limites de la révision – est libellé comme suit : « 2) Aucune révision qui aurait pour résultat la suppression des libertés et des droits fondamentaux des citoyens ou de leurs garanties ne peut être effectuée ».

¹¹ L'avis conclut que le projet de loi soumis par le gouvernement « respecte les limites imposées par le paragraphe 2 de l'article 142 dans le sens où il n'entraîne pas la suppression des libertés et des droits fondamentaux des citoyens ou des garanties afférentes ».

¹² Voir CDL-AD(2008)010, Avis sur la Constitution de la Finlande, paragraphe 15 : « Il n'est pas nécessaire de prévoir des clauses limitatives restrictives spécifiques pour chaque droit : une clause générale inscrite dans la Constitution est suffisante. »

¹³ Voir une recommandation similaire dans CDL-AD(2017)013, Géorgie – Avis sur le projet de Constitution révisée, paragraphe 69.

27. Tous les pays n'encadrent pas de la même manière au niveau constitutionnel le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer. En fonction de la tradition et du rôle que jouent les syndicats, les dispositions sont plus détaillées dans certains pays que dans d'autres. En Pologne, par exemple, la Constitution garantit à chacun la liberté d'association et traite spécifiquement des syndicats et du droit de grève (articles 58 et 59)¹⁴. Ce système trouve son origine dans la tradition spécifique de la Pologne, marquée par la présence de *Solidarité*, à la fois syndicat et mouvement politique puissant. Cela étant dit, il ne s'agit que d'un dispositif possible, un autre choix étant de ne pas avoir d'article spécifique sur les syndicats, mais de mentionner ceux-ci simplement dans la disposition générale sur la liberté d'association, comme le fait le nouvel article 42.

28. Il convient toutefois de veiller à ce que la suppression de l'actuel article 42 ne soit pas interprétée comme une intervention visant à réduire la protection accordée aux syndicats au niveau constitutionnel. Les rapporteurs croient savoir que telle n'est pas l'intention du gouvernement, et que le fait que les syndicats n'aient pas « leur » article dans la Constitution ne signifie pas qu'ils seront moins protégés. La Commission de Venise relève que les syndicats et les organisations d'employeurs sont mentionnés spécifiquement au paragraphe 1 du nouvel article 42. En outre, la Cour constitutionnelle, dans son avis, n'a pas soulevé sur ce point de problème au regard du paragraphe 2 de l'article 142, ce qui conduit à penser qu'elle ne considère pas que la suppression de l'actuel article 42 réduit la protection offerte par la Constitution aux syndicats. Là encore, ce point pourrait être clairement précisé lors des débats parlementaires, à condition que ces débats soient inscrits dans les travaux préparatoires à la loi et puissent être utilisés par les juridictions amenées à interpréter la Constitution.

29. En termes d'étendue de la protection, la nouvelle disposition ne mentionne pas uniquement les syndicats, comme dans le texte actuellement en vigueur, mais aussi les organisations d'employeurs (« organisations patronales »). Il s'agit là de souligner que les syndicats de travailleurs et les organisations d'employeurs sont des partenaires sociaux, et une telle mention n'est pas inhabituelle parmi les États membres du Conseil de l'Europe (voir par exemple le paragraphe 1 de l'article 28 de la Constitution suisse, l'article 7 de la Constitution espagnole ou l'article 9 de la Constitution roumaine).

2. Partis politiques

30. La relation entre l'article 41 (qui porte sur les partis et les autres organisations « sociales et politiques ») et le nouvel article 42 est un point de préoccupation pour la Commission de Venise. La modification prévue dans le projet de loi ne concerne que l'article 42, l'article 41 demeurant inchangé. L'explication donnée dans l'exposé des motifs est que les partis politiques sont régis par des dispositions spécifiques. Cela est vrai, mais la situation est néanmoins plus complexe. Ainsi, par exemple, le paragraphe 4 de l'article 41 interdit les partis et les autres organisations sociales ou politiques qui, par leurs objectifs ou par leur activité, militent contre le pluralisme politique, les principes de l'État de droit, la souveraineté, l'indépendance et l'intégrité du territoire de la République de Moldova, tandis que le paragraphe 5 interdit les associations à caractère secret et le paragraphe 6 les partis politiques constitués par des étrangers.

31. La Commission de Venise a des doutes concernant la cohérence entre les paragraphes 4 à 6 de l'article 41 et le paragraphe 2 de l'article 42. Les motifs énoncés aux paragraphes 4 à 6 sont de nature plus spécifique que les buts légitimes figurant au paragraphe 2 de l'article 11 de la CEDH et dans le nouvel article 42. Un élément déterminant sera donc l'interprétation que

¹⁴ Cette disposition est libellée comme suit : « 1. La liberté de s'associer en syndicats, en organisations socioprofessionnelles des agriculteurs et en organisations d'employeurs est garantie. [...] 3. Les syndicats ont le droit d'organiser la grève des salariés ou d'autres formes de protestation dans les limites fixées par la loi. Dans l'intérêt public, la loi peut limiter ou interdire la grève à certaines catégories de salariés ou dans certains secteurs. »

feront le législateur et les tribunaux des motifs d'interdiction des partis politiques qui sont énoncés dans l'article 41. Si ces motifs sont interprétés à la lumière du paragraphe 2 de l'article 11 de la CEDH et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ils sont admissibles. Cela étant, certaines dispositions de l'article 41 peuvent être considérées comme trop restrictives et ne laissant pas au législateur la possibilité d'appliquer le principe « de l'interprétation conforme ». Ceci concerne en particulier le paragraphe 4 de l'article 41, qui interdit toutes les « associations à caractère secret »¹⁵ pour la seule raison qu'elles sont secrètes, sans prendre en compte le fait qu'elles poursuivent ou non des buts illégitimes ou qu'elles se livrent ou non à des activités illégitimes¹⁶. La Commission de Venise ne souhaite pas prendre de position catégorique sur cette question et convient que certaines organisations secrètes peuvent représenter un danger pour l'ordre constitutionnel, mais relève que cette clause de limitation est formulée de façon trop absolue. La présence de clauses limitatives aussi peu flexibles peut entraîner un conflit entre l'ordre juridique national et l'ordre juridique européen¹⁷. De plus, l'interdiction absolue de la participation des étrangers à l'activité des partis politiques est aussi une source potentielle de tensions¹⁸.

32. Par conséquent, il serait préférable que la révision de la Constitution porte à la fois sur l'article 41 et l'article 42, de manière à mettre en place un ensemble plus cohérent de dispositions sur la liberté d'association et les relations entre les différentes formes d'associations, et en particulier sur les limites (restrictions) qui peuvent être imposées à cette liberté. Cela étant, la procédure de révision de la Constitution peut être longue et contraignante (voir les articles 141 à 143 de la Constitution), aussi la Commission de Venise comprend-elle que l'harmonisation de l'article 41 et du nouvel article 42 puisse prendre du temps.

3. Organisations criminelles

33. Le paragraphe 2 du nouvel article 42 prévoit que la liberté d'association peut faire l'objet de restrictions notamment si cela est nécessaire à la prévention du crime. Cette formulation est celle-là même qui est utilisée au paragraphe 2 de l'article 11 de la CEDH. La Commission de Venise souhaite toutefois attirer l'attention des autorités moldaves sur le fait que la notion de « crime » ne doit pas être interprétée uniquement à travers le prisme de la législation nationale. Les États, dans l'exercice de leur souveraineté, peuvent comme ils l'entendent ériger telle ou telle activité en infraction pénale, dans le respect des normes applicables. Le risque existe toutefois que l'État, en étendant la notion de « crime » – par exemple à la diffusion de positions « hétérodoxes » sur la société, qualifiées d'« extrémisme » –, ne porte atteinte au droit à la liberté d'association de certains – ceux qui souhaitent diffuser ces positions¹⁹. Pour les États parties aux instruments relatifs aux droits de l'homme, l'exercice du droit souverain de l'État de définir des infractions pénales doit par conséquent être considéré comme étant limité par les droits à la liberté d'expression, d'information, d'association, etc., ainsi que par la notion de « société démocratique ». Ainsi, si l'incrimination d'une conduite ne pose aucun problème dans la plupart des cas, elle doit, lorsqu'elle concerne les droits et libertés constitutionnels et reconnus au niveau international dont il est question ci-dessus, être justifiée comme étant « nécessaire dans une société démocratique ». La formulation actuelle du paragraphe 2 du nouvel article 42 est compatible avec les normes européennes – et peut donc être conservée en l'état. Toutefois, la Commission de Venise attire l'attention des autorités moldaves sur le fait

¹⁵ L'article 41 porte certes sur les partis politiques et les autres organisations de ce type, mais son paragraphe 4 parle d'« associations » en général, y compris celles n'ayant pas de visées politiques. Si cette lecture est exacte, le paragraphe 4 a un lien direct avec le nouvel article 42.

¹⁶ Voir par exemple la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur l'appartenance à une loge maçonnique et à la fonction publique : *Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie*, n° 35972/97, 2 août 2001.

¹⁷ Voir par exemple l'affaire *Anchugov et Gladkov c. Russie*, n° 11157/04 et 15162/05, 4 juillet 2013.

¹⁸ Voir CDL-AD(2010)024, Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, paragraphe 120.

¹⁹ CDL-AD(2014)043, Avis relatif à la loi sur les organisations non gouvernementales (associations publiques et fonds) telle qu'amendée de la République d'Azerbaïdjan, paragraphes 47 et suiv.

que la notion de « crime » dans ce contexte doit être interprétée de façon autonome, à la lumière des autres obligations internationales de la Moldova.

III. Conclusion

34. La Commission de Venise salue l'initiative prise par le gouvernement de la Moldova de faire figurer dans la Constitution un article spécifique sur la liberté d'association en général. Le texte du projet d'article 42 est très proche de celui de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, ce dont il y a lieu de se féliciter. Cela étant, il conviendrait que les autorités moldaves examinent les points suivants afin d'améliorer encore le projet :

- si le législateur constitutionnel décide, comme le suggère la Cour constitutionnelle, de ne conserver que la clause générale de limitation figurant au paragraphe 2 de l'article 54 et de supprimer le paragraphe 2 de l'article 42, dans lequel figure une clause spécifique de limitation concernant la liberté d'association, il convient d'interpréter la clause générale selon le principe « de l'interprétation conforme », c'est-à-dire de façon à ce qu'il n'y ait pas de conflit avec les normes européennes et les autres normes internationales relatives à la liberté d'association ;
- si – ce qui est préférable – le paragraphe 2 du nouvel article 42 est conservé et coexiste avec le paragraphe 2 de l'article 54, le législateur constitutionnel devrait établir clairement (dans les travaux préparatoires ou d'une autre manière) que la clause de limitation du paragraphe 2 de l'article 42 se substitue, dans le contexte de la liberté d'association, à la clause générale de limitation énoncée au paragraphe 2 de l'article 54 ;
- il est essentiel d'établir sans ambiguïté que la suppression de l'actuel article 42, qui porte sur les syndicats, n'abaisse pas le niveau de protection constitutionnelle dont bénéficient les syndicats ;
- le législateur constitutionnel devrait envisager de réviser, en temps utile, le texte de l'article 41 de la Constitution, en vue de l'harmoniser avec le nouvel article 42 ainsi qu'avec les normes européennes et les autres normes internationales relatives à la réglementation des partis politiques ;
- la notion de « crime » figurant au paragraphe 2 de l'article 42 ne devrait pas être interprétée uniquement à travers le prisme de la législation nationale, mais de manière autonome, à la lumière des obligations internationales pertinentes de la Moldova.

35. La Commission de Venise reste à la disposition des autorités moldaves pour toute assistance complémentaire sur cette question.