



Strasbourg, le 4 décembre 2008

Avis n° 505/2008

CDL(2008)127*
Or. : angl.

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

PROJET D'AVIS SUR
LES PROJETS D'AMENDEMENTS
À LA LOI SUR LES PARTIS POLITIQUES
DE LA BULGARIE¹

sur la base des observations de

M. Hans-Heinrich VOGEL (membre, Suède)
M. Carlos CLOSA MONTERO (membre suppléant, Espagne)

¹ Loi publiée au Journal officiel n° 28/1.04.2005, entrée en vigueur le 1.04.2005 et modifiée et complétée en 2007. Elle a fait l'objet de projets d'amendements en 2008.

I. Introduction

1. En novembre 2008, les autorités bulgares ont demandé à la Commission de Venise un avis sur la loi bulgare sur les partis politiques. Ce texte, publié au Journal officiel n° 28/1.04.2005 et entré en vigueur le 1.04.2005, a été modifié et complété en 2007 et a fait l'objet de projets d'amendements en 2008.

2. La Commission a demandé à MM. Hans-Heinrich Vogel et Carlos Closa Montero de formuler des observations sur les projets d'amendements à la loi sur les partis politiques (CDL(2008)126). Le présent avis a été élaboré sur la base de leurs observations (CDL(2008)127) et adopté par la Commission lors de sa 77^e session plénière (Venise, 12 – 13 décembre 2008).

II. Observations générales

3. La loi sur les partis politiques publiée au Journal officiel n° 28/1.04.2005 et entrée en vigueur le 1.04.2005 telle que modifiée et complétée en 2007 avec les projets d'amendements de 2008, est un texte relativement clair et simple. D'une façon générale, elle est moderne, ambitieuse et bien rédigée même si certaines dispositions pourraient susciter certaines préoccupations.

4. Le présent avis repose sur un certain nombre de documents antérieurs de la Commission de Venise sur les partis politiques, dont les suivants :

- a. CDL-INF(2000)001 - Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues adoptées par la Commission de Venise lors de sa 41^e session plénière (Venise, 10-11 décembre 1999) ;
- b. CDL-INF(2001)007 - Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques adoptés par la Commission de Venise lors de sa 46^e réunion plénière (Venise, 9-10 mars 2001) ;
- c. CDL-AD(2004)007rev - Lignes directrices et rapport explicatif sur la législation relative aux partis politiques : questions spécifiques, adoptés par la Commission de Venise lors de sa 58^e session plénière (Venise, 12-13 mars 2004) ;
- d. CDL-AD(2006)025 Rapport sur la participation des partis politiques aux élections adopté par la Commission de Venise lors de sa 67^e session plénière (Venise, 9-10 juin 2006) ;
- e. CDL-AD(2006)014 Avis sur l'interdiction des contributions financières aux partis politiques provenant de sources étrangères adopté par la Commission de Venise lors de sa 66^e session plénière (Venise, 17-18 mars 2006) ;
- f. Avis sur la législation relative aux partis politiques en Arménie (CDL-AD(2003)005), en Azerbaïdjan (CDL-AD(2004)025), en Moldova (CDL-AD(2003)008) et en Ukraine (CDL-AD(2002)017).

III. Observations spécifiques

A. Définition d'un parti politique

Article 2 (1) de la loi définit un parti politique en tant « qu'une association libre des citoyens de la Bulgarie ayant les droits électoraux ».

5. L'interprétation littérale de cette disposition pourrait suggérer que soit les personnes qui n'ont pas de citoyenneté bulgare sont exclues des partis politiques, soit une interprétation plus radicale irait dans le sens que les partis politiques qui n'ont pas de citoyens bulgares en tant que membres sont interdits. Tout d'abord l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et l'article 3 du 1^{er} Protocole à cette Convention prévoient que pas uniquement les nationaux peuvent être politiquement actifs – ce qui incluent les partis

politiques. La définition prévue dans l'Article 2(1) donne le droit de justifier une discrimination sur la base de nationalité. Deuxièmement, l'Article 19 du Traité créant la Communauté européenne donne le droit aux citoyens membres de l'Union européenne résidant en Bulgarie de voter et se présenter en tant que candidat aux élections municipales ainsi qu'aux élections au Parlement européen. Même si ces droits sont légèrement différents au droit d'être membre, les dispositions de l'Article 2(1) pourraient être interprétées comme une possible restriction de la participation politique des citoyens de l'Union autres que les citoyens bulgares.

6. Plus précisément, la Commission de Venise dans ses lignes directrices sur les partis politiques² qu'une exclusion générale du citoyen étranger et des personnes sans nationalité des partis politiques n'est pas justifiée. D'après les lignes directrices, « »³.

7. Finalement, le Code de bonne pratique pour les partis politiques de la Commission de Venise (CDL-EL(2008)020rev) se réfère aux associations des personnes (et pas aux nationaux). Par ailleurs, le même code (22) établit que les meilleures pratiques et les cadres juridiques européens ont en partage le principe de non discrimination. De plus, les partis

8. C'est pourquoi la Commission de Venise recommande fortement d'employer une autre rédaction plus neutre qui se référerait aux personnes, plutôt qu'exclusivement aux nationaux bulgares.

B. Création de partis politiques

9. La question des dispositions législatives relatives à la création de partis politiques a été traitée par la Commission de Venise dans un certain nombre de textes et d'avis. Les observations ci-après reposent sur les conclusions et les comparaisons entre pays utilisées par la Commission dans les documents énumérés au paragraphe 4 du présent avis, notamment les lignes directrices et le rapport explicatif sur la législation relative aux partis politiques : questions spécifiques, adoptés par la Commission de Venise à sa 58^e session plénière (Venise, 12-13 mars 2004) et sur des avis sur la législation relative aux partis politiques de pays donnés. Pour ce qui est des observations relatives au projet examiné, elle porteront pour l'essentiel sur des questions comme les conditions requises pour avoir la citoyenneté et l'enregistrement des partis.

- Condition de citoyenneté

10. La citoyenneté bulgare est mentionnée dans un certain nombre de dispositions en tant que condition préalable ou exigence :

- L'article 2.1 de la loi définit les partis politiques comme des « associations volontaires de citoyens bulgares titulaires de droits électoraux ».
- L'article 8.1 dispose que « [un] citoyen bulgare peut participer à la réunion constitutive d'un parti politique uniquement s'il n'est pas membre d'un autre parti » et l'article 8.2 ajoute que « tout citoyen bulgare, qui est aussi citoyen d'un autre Etat, peut participer à la création d'un parti politique selon les conditions fixées au paragraphe 1 ».
- D'après l'article 10.1 « un parti politique est créé à l'initiative de pas moins de cinquante citoyens bulgares titulaires de droits électoraux, qui constituent un comité de direction ».
- L'article 11.1 dispose que « tout citoyen bulgare titulaire de droits électoraux peut s'associer à la collecte de signatures » que le comité de direction doit organiser.

² Voir CDL-AD(2004)007rev.

³ La Convention sur la participation d'étrangers dans la vie locale (à vérifier sur le site).

- D'après l'article 12.2, pour « que les actes de la réunion constitutive d'un parti politique soient valables, pas moins de cinq cents citoyens bulgares, ayant signé une déclaration, comme indiqué à l'article 11 ci-dessus, doivent être présents ».
- Aux fins de l'enregistrement d'un parti politique auprès du tribunal de grande instance de la ville de Sofia, il est indiqué au paragraphe 4 de l'article 15.3 qu'une liste doit être soumise au tribunal et qu'elle doit « indiquer le prénom, le patronyme et le nom de famille, le numéro personnel figurant dans le registre public ordinaire et la signature manuelle de tous les membres fondateurs du parti, qui doivent être au moins cinq cents, avoir la citoyenneté bulgare et être titulaires de droits électoraux ».

11. Pour ce qui est de ces dispositions, il faut rappeler que conformément à l'article 19 du Traité instituant la Communauté européenne, non seulement les citoyens bulgares mais aussi les citoyens de l'Union européenne résidant en Bulgarie alors qu'ils n'en sont pas ressortissants ont le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et aux élections au Parlement européen.

- Obligation formelle d'enregistrer un parti

12. L'article 8.1 dispose que « le citoyen bulgare peut participer à la réunion constitutive d'un parti politique uniquement s'il n'est pas membre d'un autre parti ». On peut s'interroger sur la nécessité de cette condition et sur ses modalités d'application. Qui vérifiera qu'un citoyen n'est pas membre d'un autre parti. Cette question devrait plutôt être traitée par les partis eux-mêmes au niveau interne.

13. D'après certaines dispositions de la loi, un certain nombre de personnes doivent intervenir pour créer un parti en remplissant un certain nombre de conditions de forme :

- D'après l'article 10.1 « pas moins de cinquante citoyens bulgares » prennent l'initiative de créer un parti politique et « constituent un comité de direction ».
- Cinq cents citoyens doivent être présents pour que les actes de la réunion constitutive d'un parti politique soient valables (article 12.2) et le même nombre de citoyens est nécessaire pour que les statuts du parti puissent être adoptés lors de la réunion (article 13.1).
- De plus, l'une des deux listes devant être soumises avec la demande d'enregistrement d'un parti politique doit comporter les noms de pas moins de cinq cents membres *fondateurs* (article 15.3, paragraphe 4), et
- Pour finir, sur la deuxième liste devant être soumise doivent figurer les noms de pas moins de cinq mille membres [*simples*] (article 15.3, paragraphe 7).
- Les deux listes doivent contenir « le prénom, le patronyme et le nom de famille, le numéro personnel figurant dans le registre public ordinaire et une signature manuelle » de chaque membre fondateur ou ordinaire.

14. Il est vrai que certaines conditions minimales d'affiliation existent dans plusieurs pays (*Allemagne, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Canada, Croatie, Estonie, Fédération de Russie, Géorgie, Grèce, Kirghizistan, Lettonie, Lituanie, République tchèque, Slovaquie et Turquie*)⁴. A première vue, la série de seuils de 50, 500 et 5 000 personnes serait aussi bonne qu'une autre. Toutefois, à y regarder de plus près, ces seuils seront des obstacles qu'il sera très difficile, voire impossible de surmonter.

⁴ Voir le document CDL-AD(2004)007rev - Lignes directrices et rapport explicatif sur la législation relative aux partis politiques : questions spécifiques, adoptés par la Commission de Venise lors de sa 58^e session plénière (Venise, 12-13 mars 2004).

15. Les citoyens ordinaires, qui souhaitent créer un nouveau parti, dans un premier temps peut-être pour être actifs politiquement dans une commune puis pour l'être ensuite à l'échelle nationale, ne sauraient lever ces obstacles sans le soutien actif d'une organisation existante ayant de nombreuses ressources administratives. Si le but est de créer un parti au niveau d'une commune, cette dernière risque de ne pas compter les 5 000 habitants nécessaires pour que le futur parti politique puisse être actif.

16. Les seuils de 50 et 500 devraient aussi être proportionnés au nombre de personnes jugées nécessaires pour créer une association ou une personne morale analogue ; il ne devrait pas être plus difficile de créer un parti politique que de créer une association ordinaire ou une entreprise.

17. Dans ce contexte, on pourrait se demander si et dans quelle mesure un nouveau parti politique bénéficiera du soutien du public. La réponse à cette question ne devrait pas relever d'une juridiction se prononçant dans le cadre d'une procédure d'enregistrement, mais devrait appartenir à l'électorat, qui accorde ou non son soutien.

18. En conséquence, des seuils de pas moins de 50, 500 et 5 000 personnes sont contestables. Ils sont probablement beaucoup trop élevés et devraient être revus.

19. Dans certains de ses avis antérieurs, la Commission de Venise a exprimé des doutes au sujet de la nécessité de fixer un nombre minimal d'adhérents pour les partis. Dans son avis relatif à la loi sur les partis politiques en Moldova, la Commission estime que : « *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 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* »⁵.

- Participation aux élections

20. D'après l'article 3, « les organisations qui ne sont pas des partis politiques ne peuvent participer aux élections ».

21. L'article 20a propose un seuil de participation aux élections, c'est-à-dire toute élection, municipale, nationale et européenne, d'après lequel la participation exige que le parti politique « ait établi des structures régionales sur le territoire d'au moins la moitié des communes du pays ». D'après ce seuil, il serait quasiment impossible de trouver un parti politique qui vise à n'être représenté que dans quelques communes ou régions. Des activités limitées de ce type sont toutefois protégées par l'article 11 de la CEDH et l'article 3 du Protocole ainsi que par les travaux politiques menés à l'échelle du pays. Le projet d'article 20a devrait en conséquence être réexaminé ; aucun seuil de ce type ne devrait être retenu⁶.

⁵ Avis sur le projet de loi sur les partis politiques de la République de Moldova, CDL-AD(2003)008.

⁶ Dans son avis sur le projet de loi sur les partis politiques de la République de Moldova adopté en 2003, la Commission de Venise a estimé que : « [...] 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. [...] Là encore, cette disposition ne me semble pas conforme à la liberté d'association, ni être nécessaire dans une société démocratique ».

- Financement des partis politiques

22. L'article 22.1 de la loi dispose que « les partis politiques ne peuvent exercer d'activités économiques ». Cette disposition pourrait être complétée pour préciser ce que cet article entend par activité économique interdite. La même observation s'applique à l'article 24.1 ; il pourrait être utile de préciser ce que l'on entend par don anonyme.

23. L'article 22.2 interdit aux partis politiques « d'avoir des participations dans des entreprises commerciales ou des coopératives ». L'article 23.1, paragraphe 5, dispose que les recettes provenant des sources propres aux partis politiques découlent de « ... titres à condition que cela ne soit pas contraire à l'article 22 ». Ces dispositions semblent avoir été prévues dans l'intention de distinguer clairement les activités politiques des partis politiques de leurs activités économiques et financières. Elles seraient probablement acceptables en tant que telles. Cependant, le libellé des articles 22 et 23, et peut-être ne s'agit-il que d'un problème de traduction du texte bulgare en anglais, n'apporte rien sur le plan des techniques raisonnables d'investissement financier, ni ne facilite de solutions s'agissant d'activités acceptables sur le plan juridique qui, dans une certaine mesure, ont une motivation commerciale et peuvent être imposables. A titre d'exemple, on pourrait citer la propriété d'actifs immobiliers dont une partie servirait pour les activités politiques d'un parti tandis que l'autre serait louée par un tiers à des fins purement commerciales. Les solutions généralement acceptées associées à l'obligation de transparence qui s'applique au parti politique participant semblent alors préférables à des interdictions ou à des solutions irréalistes et artificielles rendues nécessaires par le seul fait que l'un des participants au dispositif est un parti politique.

24. L'article 28.1 prévoit une subvention annuelle de l'Etat sous forme de versements trimestriels tandis que l'article 28.2 semble interdire que les versements futurs servent de garantie pour une dette envers un tiers (la traduction anglaise du texte bulgare ne semble cependant pas claire à ce sujet). Dans ce contexte, il faut rappeler que tout parti politique devra s'acquitter de ses obligations futures prévisibles, par exemple verser tous les mois leurs salaires aux employés, entre les versements trimestriels prévus. Pour satisfaire à ces obligations, des réserves liquides doivent être disponibles à court terme et être bien gérées. Il convient aussi de rappeler qu'aucun parti politique ne peut être certain du résultat de l'élection suivante : il doit en conséquence prendre des dispositions dans l'éventualité où il perdrait un nombre important de voix dans l'avenir, ce qui le priverait de subventions de l'Etat. Des arrangements sont donc nécessaires pour faire face aux obligations à moyen et long terme par l'accumulation des réserves financières correspondantes et la bonne gestion de ces dernières. Une gestion professionnelle des réserves, à court, moyen ou long terme, s'accompagne d'ordinaire d'une utilisation limitée des facilités de crédit à court terme (voir l'article 23.3, qui doivent être garanties par des avoirs). Ces avoirs pourraient prendre la forme de versements futurs prévus par la législation. On ne sait pas exactement si une gestion financière classique de ce type est prise en compte dans le libellé de l'article 28 et serait conforme à cet article.

25. D'après le projet d'article 29.2, tout parti politique doit tenir un registre public dans lequel doivent notamment figurer, d'après le paragraphe 5, les noms et adresses complets des membres du parti. Il y a une différence entre le registre des dons reçus et celui des membres. Un registre de dons pourrait et devrait probablement être public. Il est de toute évidence raisonnable qu'un parti politique tienne un registre comprenant les noms et adresses complets de ses membres. Cela étant, toute disposition visant à rendre cette information publique doit tenir compte de l'obligation de transparence à laquelle le parti doit se conformer d'une part et des demandes raisonnables des membres du parti qui souhaitent que leur vie privée soit protégée d'autre part ; être simple membre d'un parti politique ne signifie pas devenir une personne publique. Il n'est pas certain que le projet de disposition soit suffisamment équilibré à cet égard. Il conviendrait en conséquence de le réexaminer.

26. La procédure transparente et claire prévue à l'article 32 a 2 est très positive et complète utilement le texte.

27. D'après le projet d'article 37, les partis politiques publient leurs états financiers dans un quotidien national. On devrait envisager une publication sur Internet à la place ou en complément de la publication dans un quotidien national.

- Dissolution des partis politiques et procédures de plaintes et d'appels

28. D'après l'article 38, un parti politique peut être dissous par décision de la Cour constitutionnelle si cette dernière déclare le parti politique inconstitutionnel. Tel est (et devrait être) le critère en cas de dissolution involontaire. Toutefois, au paragraphe 5, l'article 38 prévoit aussi la dissolution involontaire d'un parti politique par décision du tribunal de grande instance de la ville de Sofia. Les conditions applicables à une telle décision sont énoncées à l'article 40.1. Elles incluent les cas de « violations systématiques des dispositions de » la loi sur les partis politiques, les activités du parti politique « contraires aux dispositions de la Constitution » et pour finir, la non-participation « aux élections des représentants nationaux, du président et du vice-président ou des conseillers municipaux et des maires pendant plus de cinq ans après le dernier enregistrement auprès du tribunal ». Des conditions supplémentaires sont énumérées dans cinq nouveaux projets de paragraphes devant être ajoutés à l'article 40 et au paragraphe 4(4) des dispositions transitoires et finales. Les procureurs publics semblent être les seules personnes à pouvoir demander à un tribunal de prononcer la dissolution d'un parti politique.

29. En ce qui concerne ces dispositions, il faut rappeler que les partis politiques sont des associations de citoyens actives au cœur même de la démocratie, au sein desquelles les débats politiques peuvent être très intenses. Dans ce contexte, des différends peuvent surgir sans qu'un débat ou un vote permette de les régler, d'où la nécessité de faire appel à une Cour constitutionnelle ou à une institution d'arbitrage analogue. Si une telle juridiction existe dans un pays, elle doit se prononcer même sur des points, c'est-à-dire sur tous les points, concernant la dissolution involontaire des partis politiques ; la dissolution d'un parti politique ne devrait pas relever d'un tribunal de droit commun ou administratif. L'initiative de demander la dissolution involontaire d'un parti politique ne devrait pas non plus relever du ministère public. Pour ce qui est des répercussions éventuelles sur le système démocratique du pays, le droit et l'obligation de demander la dissolution ou du moins l'obligation de donner des orientations en la matière devraient incomber à une institution compétente ayant une légitimité politique. Le chapitre 5 de la loi, et ses articles 38 à 42, devraient en conséquence être réexaminés.

30. Pour finir, s'agissant de l'article 6 de la CEDH, un système clair et global de recours contre toute décision judiciaire et administrative et contre les autres actes contraires en substance aux partis politiques devrait exister. Par exemple, d'après les articles 16 et 18.2, les décisions doivent être rendues dans un délai de 14 jours. Cela étant, existe-t-il un recours si le tribunal ne rend pas sa décision à temps ? De plus, une disposition devrait indiquer que toute décision judiciaire doit être clairement motivée.