



Strasbourg, le 2 octobre 2018

CDL(2018)023\*

Avis n° 929/2018

Or. fr.

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

**TUNISIE**

**PROJET D'AVIS**  
**SUR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE RELATIF A L'ORGANISATION**  
**DES PARTIS POLITIQUES ET A LEUR FINANCEMENT**

sur la base des observations de

**M. Michael FRENDÓ (membre, Malte)**  
**Mme Regina KIENER (membre, Suisse)**  
**M. Jan VELAERS (membre, Belgique)**

Assurer la durabilité de la gouvernance démocratique et des droits de l'homme  
dans le sud de la Méditerranée

Financé  
par l'Union européenne  
et le Conseil de l'Europe



UNION EUROPÉENNE

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Mis en œuvre  
par le Conseil de l'Europe

\* Ce document a été classé en diffusion restreinte le jour de la diffusion. Sauf si la Commission de Venise en décide autrement, il sera déclassifié un an après sa publication en application des règles établies dans la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.

Ce document ne sera pas distribué en réunion. Prière de vous munir de cet exemplaire.

[www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

**Table des matières**

I.	Introduction .....	3
II.	Normes internationales relatives aux partis politiques et à leur financement .....	3
III.	Contexte national .....	5
IV.	Analyse et recommandations .....	6
A.	Chapitre I : Principes généraux.....	6
B.	Chapitre II : De la constitution et de l'adhésion aux partis politiques.....	8
C.	Chapitre III : De la gestion des partis politiques .....	11
D.	Chapitre IV : Du financement des partis politiques et de leur contrôle .....	12
1.	Section 1 : Du financement des partis politiques.....	12
2.	Section 2 : Du contrôle des partis politiques .....	16
E.	Chapitre V : Des sanctions .....	19
F.	Chapitre VI : Dispositions transitoires et finales .....	22
V.	Conclusions.....	22

Projet - restreint

## I. Introduction

1. Par une lettre du 18 juin 2018, le Ministre de la Relation avec les Instances Constitutionnelles et la Société Civile et des Droits de l'Homme de Tunisie, M. Mehdi Ben Gharbia, a demandé à la Commission de Venise de préparer un avis sur le projet de loi organique relatif à l'organisation des partis politiques et à leur financement ([CDL-REF\(2018\)035](#), ci-après désigné par « le projet de loi »), lequel est appelé à remplacer le décret-loi n°2011-87 du 24 septembre 2011, portant organisation des partis politiques, en vigueur ([CDL-REF\(2018\)036](#)).
2. M. M. Frendo, Mme R. Kiener et M. J. Velaers ont été nommés rapporteurs. Les 13 et 14 septembre 2018, une délégation de la Commission composée de Mme R. Kiener et de M. J. Velaers, accompagnés par M. M. Janssen, du Secrétariat, s'est entretenue à Tunis avec des représentants des autorités concernées, de plusieurs partis politiques (de la majorité et de l'opposition) et d'organisations internationales.
3. Le présent avis a été élaboré sur la base des contributions des rapporteurs et de la traduction en langue française du projet de loi. Il pourrait comporter des inexactitudes dues à des erreurs de traduction.
4. *Le présent avis a été examiné à la Sous-commission ... (Venise, ...) avant d'être adopté par la Commission de Venise lors de sa ... session plénière (Venise, ...).*

## II. Normes internationales relatives aux partis politiques et à leur financement

5. Les principales normes internationales relatives aux partis politiques se trouvent à l'article 22 du [Pacte international relatif aux droits civiques et politiques \(PIDCP\)](#)<sup>1</sup> et à l'article 11 de la [Convention européenne des droits de l'homme \(CEDH\)](#), qui protègent tous deux le droit à la liberté d'association. Le droit à la liberté d'opinion et d'expression prévu par l'article 10 de la CEDH et l'article 19 du PIDCP et le droit à des élections libres garanti par l'article 3 du premier Protocole additionnel à la CEDH et par l'article 25 du PIDCP sont également pertinents. De la même manière, la [Charte africaine des droits de l'homme et des peuples](#)<sup>2</sup> (CADHP) comprend la protection de la liberté d'association (article 10) et de la liberté d'opinion et d'expression (article 9.2). Enfin, la transparence du financement des partis politiques (et des campagnes électorales) est visée plus particulièrement par le paragraphe 3 de l'article 7 de la [Convention des Nations Unies contre la corruption](#)<sup>3</sup>.
6. Des normes en la matière figurent en outre dans les recommandations des Nations Unies, du Conseil de l'Europe et de l'OSCE, entre autres les suivantes : [Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies](#) sur le droit de participer aux affaires publiques, le droit de vote et le droit à l'égalité d'accès aux fonctions publiques ; [Recommandation Rec\(2003\)4](#) 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 (ci-après désignée par « la Rec(2003)4 ») ; [Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques](#) (ci-après désignées par « les Lignes directrices ») et [Lignes directrices sur la liberté d'association](#), toutes les deux publiées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise. Il est également tenu compte dans le présent avis des documents suivants de la Commission de Venise : Code de bonne conduite en matière de partis politiques<sup>4</sup>, Rapport sur le mode de désignation des candidats au sein des partis politiques<sup>5</sup>, Avis sur l'interdiction des contributions financières aux partis politiques provenant de

<sup>1</sup> Le PIDCP a été ratifié par la Tunisie le 18 mars 1969.

<sup>2</sup> La CADHP a été ratifiée par la Tunisie le 16 mars 1983.

<sup>3</sup> La Convention des Nations Unies contre la corruption a été ratifiée par la Tunisie le 23 septembre 2008.

<sup>4</sup> [CDL-AD\(2009\)021](#).

<sup>5</sup> [CDL-AD\(2015\)020](#).

sources étrangères<sup>6</sup>, Lignes directrices et rapport explicatif sur la législation relative aux partis politiques : questions spécifiques<sup>7</sup>, Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques<sup>8</sup>, Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues<sup>9</sup>.

7. Tout en prenant en compte que la Tunisie n'est pas juridiquement liée par les normes du Conseil de l'Europe, la Commission de Venise, conformément à sa pratique constante se réfère dans le présent avis aux normes précitées, y compris la CEDH et la jurisprudence correspondante de la Cour européenne des droits de l'homme. Elle rappelle tout d'abord que les partis politiques sont des associations et jouissent à ce titre – ainsi que leurs membres – de la liberté d'association telle que définie par l'article 11 de la CEDH<sup>10</sup> et d'autres traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment l'article 22 du PIDCP. L'article 11 de la CEDH et l'article 22 du PIDCP disent que les restrictions à la liberté d'association doivent être prévues par la loi, poursuivre l'un des buts prévus par celle-ci et être « nécessaires dans une société démocratique ». Le principe 7 des Lignes directrices sur la liberté d'association dit que « les associations doivent pouvoir librement solliciter, recevoir ou utiliser des ressources financières, matérielles et humaines ». Cependant, cette liberté est soumise à des exigences « relatives à la transparence et au financement des partis politiques et des élections, sous réserve toutefois que ces exigences soient conformes aux normes internationales en matière de droits de l'homme ».

8. L'importance de la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales est également évoquée dans la [Rec\(2003\)4](#) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et d'autres normes internationales<sup>11</sup>, et dans des avis antérieurs de la Commission de Venise<sup>12</sup>. Les *Lignes directrices* disent que « la réglementation du financement des partis politiques est essentielle pour assurer la protection de ces formations contre toute influence indue de donateurs et pour garantir la possibilité à tous les partis de s'affronter dans le respect du principe d'égalité des chances et d'assurer la transparence dans le financement politique »<sup>13</sup>. « La transparence dans le financement des partis et des campagnes [...] joue un rôle important dans la protection des droits des électeurs ainsi que dans la prévention de la corruption. La transparence est également importante car le public a le droit de recevoir des informations pertinentes et d'être informé. »<sup>14</sup>

---

<sup>6</sup> [CDL-AD\(2006\)014](#).

<sup>7</sup> [CDL-AD\(2004\)007rev.](#)

<sup>8</sup> [CDL-INF\(2001\)008](#).

<sup>9</sup> [CDL-INF\(2000\)001](#).

<sup>10</sup> Voir l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, requête n° 19392/92, 30 janvier 1998.

<sup>11</sup> Voir p. ex. le paragraphe 3 de l'article 7 de la [Convention des Nations Unies contre la corruption](#) ; [Recommandation 1516\(2001\)](#) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le financement des partis politiques ; [Lignes directrices](#), paragraphe 23.

<sup>12</sup> Voir p. ex. Kosovo – avis sur le "projet de loi modifiant et complétant la loi n° 03/l-174 sur le financement des entités politiques (modifiée et complétée par les lois n° 04/l-058 et 04/l-122) et la loi n° 003/l-073 sur les élections législatives (modifiée et complétée par la loi n° 03/l-256)", [CDL-AD\(2018\)016](#), paragraphes 17 *sq.* ; République de Moldova – avis conjoint sur le cadre juridique régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales, [CDL-AD\(2017\)027](#), paragraphes 19 *sqq.* ; avis conjoint relatif à des projets de modification de quelques textes législatifs concernant la lutte contre la corruption politique et sa prévention de l'Ukraine, [CDL-AD\(2015\)025](#), paragraphe 41 ; avis conjoint sur le projet de loi de Malte visant à réglementer la formation, les structures internes, le fonctionnement et le financement des partis politiques et leur participation aux élections, [CDL-AD\(2014\)035](#), paragraphes 36 *sqq.*

<sup>13</sup> Voir paragraphe 159 des [Lignes directrices](#).

<sup>14</sup> *Ibid.*, paragraphe 194.

### III. Contexte national

9. Suite à la suspension de la Constitution du 1er juin 1959 par le décret-loi du 23 mars 2011, portant organisation provisoire des pouvoirs publics, le gouvernement a traité les affaires courantes par voie de décrets. La loi organique n°88-32 du 3 mai 1988 portant organisation des partis politiques et la loi n°97-48 du 21 juillet 1997 relative au financement des partis politiques ont été abrogées par le décret-loi n°2011-87 du 24 septembre 2011 portant organisation des partis politiques. Ce décret-loi garantit la liberté de constituer des partis politiques, d'y adhérer et d'y exercer des activités. Il a pour objectif de consacrer la liberté de s'organiser politiquement, d'appuyer et de promouvoir le pluralisme politique et de consolider le principe de transparence dans la gestion des partis politiques.

10. Ces principes ont été entérinés et développés plus par la Constitution de 2014, dont l'article 35 garantit la liberté de constituer des partis politiques, des syndicats et des associations ; « les partis politiques, les syndicats et les associations s'engagent dans leurs statuts et leurs activités à respecter les dispositions de la Constitution et de la loi, ainsi que la transparence financière et le rejet de la violence. » L'article 65 de la Constitution indique que l'organisation des partis politiques ainsi que leur financement relèvent de la loi organique.

11. Le projet de loi soumis à la Commission de Venise pour examen est destiné à répondre aux exigences de l'article 65 de la Constitution (adoption d'une loi organique) et à l'harmoniser avec les dispositions de l'article 35 précité. Entre autres, il vise à améliorer la transparence, notamment en matière de financement des partis politiques, y compris en créant une plateforme électronique pour la gestion des dossiers des partis politiques ; aussi, il prévoit l'introduction d'un financement public annuel des partis politiques (en plus du financement public des campagnes électorales, déjà mis en place par la loi électorale de 2014 telle qu'amendée en 2017).

12. Le gouvernement a déclaré que le projet de loi se base sur les principes de la redevabilité et de la responsabilité, tout en préservant l'esprit libéral du décret-loi n°2011-87 en vigueur. Cet esprit libéral a favorisé la création d'un grand nombre de partis politiques (actuellement il en existe plus de 200, dont 19 sont actuellement représentés au Parlement). Certains d'entre eux ont critiqué le projet de loi et craignent des effets défavorables pour les petits partis. Parmi les éléments les plus controversés figurent certaines dispositions sur la plateforme électronique (qui prévoient la publication de nombreuses données) et sur le financement public (qui profiterait largement, mais pas exclusivement, aux partis représentés au Parlement). D'autre part, il semble y avoir un large consensus qu'actuellement, la transparence du financement des partis laisse, du moins en pratique, beaucoup à désirer et doit être renforcée.

13. Dans ce contexte, il convient de relever les constatations suivantes dans le « Diagnostic du cadre anti-corruption de la Tunisie », élaboré en 2017 par des experts du Conseil de l'Europe : « Alors qu'elle a été une des causes principales de la révolution de 2011, la corruption endémique continue à être parmi les problèmes fondamentaux qu'affronte la Tunisie » ; « aujourd'hui encore la question de l'organisation, de l'encadrement, du contrôle et de la transparence du financement des élections municipales et des partis politiques n'est pas résolue » ; et « selon les données d'une étude récente, [...] Les faits de corruption sont perçus comme étant les plus répandus dans les secteurs suivants : les douanes (63%), les partis politiques (60%), [...] »<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Voir les paragraphes 9, 55 et 104 du « [Diagnostic du cadre anti-corruption de la Tunisie](#) », adopté le 31 janvier 2017 dans le cadre du programme « Vers une gouvernance démocratique renforcée dans le Sud de la Méditerranée » (SNAC II Tunisie).

14. Les représentants des partis politiques (de la majorité et de l'opposition) rencontrés par les rapporteurs étaient d'accord sur le fait que les dispositions, assez générales, du décret-loi n°2011-87 étaient insuffisantes et que les nouveaux éléments prévus dans le projet de loi allaient, globalement, dans la bonne direction. De même que les autorités, ils ont signalé que le grand nombre de petits partis, pour la plupart créés après la révolution de 2011, n'était pas un problème en soi. Il a été souligné néanmoins qu'un certain nombre de partis avaient des problèmes de gouvernance ou étaient pratiquement inexistantes ; sous cet angle, des règles plus détaillées sur l'organisation et la transparence des partis étaient, dans une certaine mesure, bienvenues.

15. Les rapporteurs ont été informés que le projet de loi avait été élaboré par le ministère de la Relation avec les Instances Constitutionnelles et la Société Civile et des Droits de l'Homme de Tunisie (ci-après désigné par « le ministère des Droits de l'Homme »), avec le soutien de conseillers scientifiques, et que les partis politiques ont été consultés à plusieurs reprises dans ce processus. La Commission de Venise note avec satisfaction que les auteurs du projet de loi se sont dits prêts, lors des réunions tenues à Tunis, à modifier le projet à plusieurs égards et à prendre en compte les recommandations de la Commission, avant de poursuivre le processus législatif ; pour l'heure, le projet n'a pas encore été soumis au Parlement.

#### IV. Analyse et recommandations

16. Tout d'abord, la Commission de Venise salue cette initiative du gouvernement de la Tunisie, qui répond directement au mandat de l'article 65 de la Constitution : les textes relatifs à l'organisation des partis politiques et à leur financement doivent prendre la forme de lois organiques.

17. S'agissant du contenu du projet de loi, il est basé sur le décret-loi n°2011-87, tout en modifiant certaines de ses dispositions et en ajoutant des règles plus complètes, entre autres, en matière de transparence, contrôle financier et sanctions. Il contient 67 articles, alors que le décret-loi n'en comporte que 35. Même si cette analyse ne se limitera pas aux seules dispositions nouvelles ou amendées, il est possible qu'elle ne couvre pas tous les volets du projet de loi ; la Commission de Venise tient à souligner que cela ne l'empêchera pas de formuler à l'avenir d'autres recommandations ou observations, écrites ou orales, sur cette question. D'autre part, il convient de noter que le projet de loi, comme le décret-loi n°2011-87, touche uniquement au financement régulier des partis politiques et non pas au financement des campagnes électorales. Ce dernier est sujet aux articles 75 *sqq.* de la loi électorale<sup>16</sup> et ne va pas être examiné dans le présent avis.

##### A. Chapitre I : Principes généraux

18. Selon l'article 1<sup>er</sup>, le projet de loi «garantit la liberté de création des partis politiques dans le cadre d'un Etat civil et démocratique ». Ce libellé fait écho à l'article 35, paragraphe 1 de la Constitution. Cela étant, *il n'en serait pas moins préférable de retenir la formulation employée dans l'article 1<sup>er</sup> du décret-loi n°2011-87 qui se réfère, de manière plus large, à la « liberté de constituer des partis politiques, d'y adhérer et d'y exercer des activités. »* Dans ce contexte, la Commission de Venise attire l'attention sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, selon laquelle la liberté d'association dans le sens de l'article 11 de la CEDH va au-delà de la protection de la fondation d'une association et s'étend « à toute la durée de vie des associations »<sup>17</sup>. Cela comprend, entre autres, la

<sup>16</sup> Loi organique n° 2014-16 du 26 mai 2014, relative aux élections et référendums, telle que modifiée et complétée par la loi organique n° 2017-7 du 14 février 2017 (ci-après désigné par « la loi électorale »).

<sup>17</sup> Voir l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, requête n° 19392/92, 30 janvier 1998 (paragraphe 33).

protection des opinions et de la liberté de les exprimer, qui « constitue l'un des objectifs de la liberté de réunion et d'association consacrée par l'article 11 »<sup>18</sup>. Il convient également de rappeler les remarques faites précédemment par la Commission de Venise à propos de l'article 35 de la Constitution, qui a souligné « *la nécessité d'ajouter le principe de proportionnalité et nécessité dans une société démocratique ainsi que de se conformer aux standards internationaux par rapport aux restrictions permises* »<sup>19</sup>. Ces remarques, qui peuvent s'appuyer directement sur l'article 11, paragraphe 2 de la CEDH<sup>20</sup>, sont également pertinentes par rapport à l'article 1 du projet de loi.

19. Alors que l'article 2 du décret-loi n°2011-87 ne contient qu'une seule définition, celle du parti politique, l'article 2 du projet de loi clarifie en plus un certain nombre d'autres termes clé. Cela est à saluer et n'appelle pas de commentaires particuliers<sup>21</sup>, si ce n'est le fait que *la définition du financement privé gagnerait à être formulée plus précisément : la référence au terme « ressources » n'aide guère dans ce contexte et pourrait être complétée à l'instar de la définition du financement étranger (qui inclut les « dons, cadeaux ou primes en numéraire, en nature, publicitaire ou artistique ») ou de l'article 35 qui se réfère aux « aides, dons, donations et legs en nature ainsi qu'aux services à titre bénévole »*. Il conviendrait d'harmoniser ces différentes dispositions. Il est également recommandé de revoir l'utilité de la définition du terme « auto-financement » qui, semble-t-il, n'est plus employé dans le reste du texte. La définition du parti politique, quant à elle, n'est modifiée que légèrement ; même s'il n'existe pas de définition universelle en la matière, il est bienvenu que celle retenue par le projet de loi soit proche de celle qui figure, p. ex., dans les *Lignes directrices*<sup>22</sup>.

20. Aux termes de l'article 3 du projet de loi, le droit de participer à la constitution d'un parti politique et d'y adhérer est garanti aux seuls citoyens tunisiens. Cette limitation est déjà inhérente dans la définition du parti politique du décret-loi n°2011-87, elle se retrouve également dans les articles 10 et 21 du projet de loi sur la constitution des partis politiques et sur leur adhésion. Comme elle l'a déjà indiqué à ce sujet<sup>23</sup>, la Commission de Venise estime en principe que « l'interdiction générale d'être membre des partis politiques imposée aux citoyens étrangers et aux apatrides n'est pas justifiée » ; d'autre part, elle a précisé qu'« à tout le moins, l'Etat de résidence doit permettre aux personnes ayant le droit de participer aux élections d'être membres de partis politiques » ; or, en Tunisie, seuls les citoyens tunisiens ont le droit de vote (voir l'article 5 de la loi électorale). Avec tout le respect dû au choix légitime de la Tunisie en la matière, il pourrait néanmoins être envisagé de repenser cette approche à l'avenir, « les non-citoyens d'un pays pouvant avoir un intérêt à participer à la vie politique de celui-ci, en particulier s'ils y vivent depuis un certain temps »<sup>24</sup>.

21. Le financement public des partis politiques est déjà prévu par l'article 21 du décret-loi n°2011-87 mais il ne s'est pas matérialisé jusqu'ici en pratique (mis à part le financement public des campagnes électorales tel que prévu par les articles 78 *sq.* de la loi électorale). Vu sous cet angle, il est bon que le projet de loi l'érige en principe général (à l'article 5) et qu'il introduise des dispositions plus détaillées (aux articles 37 *sqq.*), étant donné que les normes internationales préconisent clairement le soutien public (partiel) aux partis

<sup>18</sup> *Ibid.*, paragraphe 42 avec d'autres références ; « l'article 11 doit s'envisager aussi à la lumière de l'article 10. »

<sup>19</sup> Voir l'avis sur le projet final de la constitution de la République tunisienne, [CDL-AD\(2013\)032](#) (paragraphe 68) ; ces commentaires concernaient l'article 34 du projet de constitution qui est devenu l'article 35 de la Constitution telle qu'adoptée.

<sup>20</sup> Voir aussi, p. ex., les [Lignes directrices](#), paragraphes 14 *sqq.* et 49 *sqq.*

<sup>21</sup> Pour ce qui est du terme « financement étranger », voir toutefois ci-dessous dans la partie D.

<sup>22</sup> Voir le paragraphe 9 des [Lignes directrices](#) : « Au sens des présentes Lignes directrices, un parti politique est considéré comme 'une association libre de personnes dont l'un des buts est de participer à la gestion des affaires publiques par le biais de la présentation de candidats à des élections libres et démocratiques' ». Voir aussi les paragraphes 26 *sq.*

<sup>23</sup> Voir les Lignes directrices et rapport explicatif sur la législation relative aux partis politiques : questions spécifiques, [CDL-AD\(2004\)007rev](#), Ligne directrice H.

<sup>24</sup> Voir l'avis [CDL-AD\(2011\)046](#), paragraphe 18.

politiques<sup>25</sup> – tout en précisant que « le législateur doit s'efforcer d'atteindre un juste équilibre entre contributions publiques et privées en tant que sources du financement des partis politiques »<sup>26</sup>, et la situation budgétaire du pays est également à prendre en compte.

22. L'article 35 de la Constitution précise que les partis politiques « s'engagent dans leurs statuts et leurs activités à respecter les dispositions de la Constitution et de la loi, ainsi que la transparence financière et le rejet de la violence. » Ces principes sont repris et développés dans les articles 6 et 7 du projet de loi, qui correspondent aux articles 3 et 4 du décret-loi n°2011-87, à quelques exceptions près. Le fait que les nouvelles dispositions interdisent plus largement le recours « à la discrimination sous toutes ses formes » et à la menace envers le régime républicain et démocratique de l'Etat est à saluer. En revanche, le terme « fanatisme » dans ce même contexte manque de précision et se prête à des interprétations subjectives.<sup>27</sup> A cet égard, il convient de souligner que selon l'article 22 du PIDCP et l'article 11 de la CEDH toute restriction de la liberté d'association doit être « prévue par la loi », ce qui implique que le législateur évite l'emploi de notions imprécises et vagues.<sup>28</sup> Les restrictions doivent être conçues de telle sorte qu'elles ne puissent être appliquées de manière arbitraire ou abusive ; la législation en question doit être accessible et suffisamment claire pour permettre aux particuliers et aux associations de s'assurer que leurs activités sont conformes aux restrictions. *Il est recommandé de préciser le terme « fanatisme » tel qu'employé dans l'article 7 du projet de loi de façon à rendre ce terme juridiquement applicable et compréhensible pour les particuliers et partis politiques ou, si cela s'avère impossible, de supprimer la référence à ce terme.*

23. L'article 9 du projet de loi prévoit la création d'une plateforme électronique pour gérer les dossiers des partis politiques. Comme indiqué ci-dessus, le principe de la transparence est inscrit dans les normes internationales relatives aux partis politiques et à leur financement. Les *Lignes directrices* soulignent que « les partis politiques peuvent obtenir certains privilèges légaux, qui ne sont pas disponibles aux autres associations » et que la « contrepartie de ces avantages » est de soumettre les partis politiques au respect de certaines obligations de transparence<sup>29</sup>. Dans cette perspective, la création d'une plateforme électronique est heureuse en soi pour autant que les droits des partis et de leurs adhérents soient respectés. L'idée même d'un tel outil semble répondre à la recommandation faite par des experts du Conseil de l'Europe<sup>30</sup> de « désigner un service qui pourrait être chargé de la publication centralisée du répertoire des partis politiques et de l'ensemble des documents, rapports et statistiques en matière de transparence financière de la vie politique » ; les détails seront examinés ci-dessous dans les parties suivantes.

## **B. Chapitre II : De la constitution et de l'adhésion aux partis politiques**

24. En vertu des articles 11 *sqq.* du projet de loi, un parti politique doit être enregistré sur la nouvelle plateforme électronique afin d'être considéré légalement constitué. Pour ce faire, les fondateurs doivent enregistrer des informations sur leur identité et sur le parti, y compris

<sup>25</sup> Voir p. ex. l'article 1 de la [Rec\(2003\)4](#) et les [Lignes directrices](#), paragraphes 176 *sqq.* ; voir aussi p. ex. l'avis de la Commission de Venise [CDL-AD\(2015\)025](#), paragraphe 22. Pour plus de détails, voir ci-dessous dans la partie D.

<sup>26</sup> Voir les [Lignes directrices](#), paragraphe 176.

<sup>27</sup> Les autorités ont indiqué que dans la version originale (arabe) du projet de loi ce terme désignait plutôt l'« extrémisme » dans le sens de la législation sur la lutte contre le terrorisme. Cependant, cette lecture n'a pas été confirmée par d'autres interlocuteurs des rapporteurs, selon lesquels ce terme était correctement traduit par « fanatisme » et n'était pas contenu ou défini dans d'autres textes de loi.

<sup>28</sup> Voir p. ex. l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, requête n° 37083/03, 8 octobre 2009, paragraphes 56 et 57. Voir aussi les [Lignes directrices sur la liberté d'association](#), paragraphe 109.

<sup>29</sup> Voir les [Lignes directrices](#), paragraphe 23.

<sup>30</sup> Voir le paragraphe 748 du « [Diagnostic du cadre anti-corruption de la Tunisie](#) », précité.

les statuts du parti<sup>31</sup>. Les principales innovations par rapport aux dispositions du décret-loi n°2011-87 sont la publication des informations sur la plateforme électronique et des exigences plus précises relatives au contenu des statuts du parti politique ; aussi, la compétence pour décider sur la conformité du dossier de constitution du parti avec la loi est transférée du Premier Ministre à « l'administration », c'est-à-dire le ministère chargé du portefeuille des partis politiques. Ni le décret-loi n°2011-87 ni le projet de loi ne soumettent la constitution d'un parti politique à des exigences substantielles telles qu'un soutien minimum ou une répartition géographique de ses membres.

25. A ce sujet, les *Lignes directrices* soulignent que la Cour européenne des droits de l'homme « a toujours estimé que l'obligation d'enregistrement ne constitue pas, en soi, une violation de la liberté d'association. Comme les partis politiques peuvent obtenir certains avantages légaux, en raison de leur statut juridique, que les autres associations n'ont pas, il est raisonnable d'exiger l'enregistrement des partis politiques auprès d'une autorité étatique. Alors que l'enregistrement en tant que parti politique est nécessaire, les exigences substantielles d'inscription et les étapes de la procédure d'enregistrement devraient être raisonnables »<sup>32</sup>. La Commission de Venise a également précisé que « toute restriction à l'enregistrement d'un parti doit être une mesure 'nécessaire dans une société démocratique' et proportionnelle à l'objectif visé »<sup>33</sup>. Aussi, selon les *Lignes directrices*, « certains États exigent des partis politiques qu'ils déposent leur acte constitutif ou leurs statuts au moment de l'enregistrement. Bien qu'une telle exigence ne soit pas en soi illégitime, les États doivent veiller à ce que cette exigence ne soit pas utilisée au détriment d'un parti ou à des fins discriminatoires. Une telle exigence ne saurait par exemple être invoquée pour empêcher de manière discriminatoire la formation de partis défendant des idéaux impopulaires »<sup>34</sup>. Enfin, « constitue une exigence légitime le fait que les partis politiques fournissent des informations essentielles avec leur demande d'enregistrement définissant leur structure organisationnelle. Il est nécessaire que les personnes responsables soient identifiées au sein du parti pour la réception des communications de l'Etat et pour la surveillance opérationnelle de certaines activités telles que les élections. »<sup>35</sup>

26. L'enregistrement obligatoire des partis politiques tel que prévu par le projet de loi, qui inclut des informations sur le parti et sur ses fondateurs ainsi que les statuts du parti, sont donc en principe en ligne avec les normes internationales. Le fait que la constitution du parti peut être refusée en cas de non-conformité du dossier avec les dispositions des articles 6 et 7 du projet de loi (respect de la démocratie et des droits de l'homme, rejet de la violence, etc.) ou avec les exigences liées à l'enregistrement (après avoir donné l'occasion de rectifier les lacunes du dossier) peut être considéré comme « nécessaire dans une société démocratique » et ne viole pas la liberté d'association, pourvu que le dispositif soit correctement mis en pratique et qu'il ne soit pas utilisé au détriment d'un parti ou à des fins discriminatoires. Les dispositions de l'article 17 du projet de loi, selon lesquelles la décision de refus de constitution d'un parti politique peut être contestée devant la justice administrative, et ne peut empêcher les fondateurs de reprendre la procédure de constitution de nouveau, sont d'une grande importance dans ce contexte.

<sup>31</sup> Quant aux partis politiques déjà légalement constitués, les dispositions transitoires de l'article 65 prévoient que ces partis « sont tenus de procéder à l'enregistrement sur la plateforme électronique, et ce, dans un délai d'un an à partir de l'entrée en vigueur de la présente loi » ; en cas de non-respect, l'administration adresse un avis au siège du parti contrevenant, et à l'expiration d'un délai de 90 jours, sans se conformer à l'obligation d'enregistrement, le parti sera dissous par un jugement du tribunal de première instance de Tunis à la demande de l'administration.

<sup>32</sup> Voir les *Lignes directrices*, paragraphes 65 *sqq.*

<sup>33</sup> Voir [CDL-AD\(2004\)007rev](#), Ligne directrice B.

<sup>34</sup> Voir les *Lignes directrices*, paragraphe 72, qui se réfère à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie*, requêtes nos 41340/98, 41342/98, 41343/98 et 41344/98, 13 février 2003.

<sup>35</sup> *Ibid.*, paragraphe 73.

27. Cela dit, la procédure d'enregistrement soulève quelques questions en termes de délais. Les *Lignes directrices* disent à ce sujet que « les délais pour statuer sur les demandes d'enregistrement doivent être raisonnables pour assurer l'effectivité du droit d'association des individus. Des décisions rapides sur les demandes d'inscription sont particulièrement importantes pour les nouveaux partis qui cherchent à présenter des candidats aux élections. Les délais trop longs constituent des barrières déraisonnables à l'enregistrement et à la participation des partis »<sup>36</sup>, en particulier dans le contexte d'élections. Or, les articles 14 *sqq.* du projet de loi prévoient que le ministère en charge dispose d'un délai de 60 jours pour prendre une décision sur la conformité du dossier avec les dispositions légales ; et en cas de non-conformité il prend une nouvelle décision dans les 30 jours après l'expiration du délai pour la rectification des lacunes par les fondateurs (ce dernier délai est de 90 jours). Ces différents délais paraissent assez longs, et il n'est pas clair pourquoi la deuxième décision du ministère (le cas échéant) est prise dans les 30 jours suivant l'expiration du délai de 90 jours et non pas suivant la rectification effective du dossier par les fondateurs. En plus, il est préoccupant que l'article 17 du projet de loi ne prévienne pas de délais spécifiques pour le traitement par la justice administrative du recours contre la décision de refus d'enregistrement (contrairement p. ex. aux dispositions légales qui gouvernent les contentieux électoraux<sup>37</sup>). L'attention des rapporteurs a été attirée sur le fait que de telles procédures peuvent en pratique durer de longues années, ce qui est peu satisfaisant dans ce domaine. *Il est recommandé d'amender les articles 16 et 17 du projet de loi en conséquence et d'introduire de plus brefs délais pour statuer sur les demandes d'enregistrement, et sur les recours contre les refus d'enregistrement, afin de garantir des décisions rapides.*

28. S'agissant, enfin, de la publication sur la plateforme électronique des informations mentionnées ci-dessus, les opposants à ce nouvel outil invoquent la protection des données, alors que les auteurs du projet de loi déclarent que des données personnelles ne seront pas divulguées. A ce sujet, il convient de souligner à nouveau que le principe de la transparence est inscrit dans les normes internationales relatives aux partis politiques<sup>38</sup>. Le Code de bonne conduite en matière de partis politiques précise p. ex. que « les statuts et les programmes des partis politiques devraient être rendus publics »<sup>39</sup>. Compte tenu du fait que le projet de loi ne prévoit pas la publication de données personnelles telles que l'adresse ou la situation financière des fondateurs du parti, la Commission de Venise considère que ce dispositif est conforme aux normes internationales, y compris l'article 8 de la CEDH qui protège le droit au respect de la vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance.

29. L'interdiction absolue d'adhérer à plus d'un parti en même temps, qui figure à l'article 22 du projet de loi et déjà à l'article 7 du décret-loi n°2011-87, paraît trop stricte. A cet égard, les *Lignes directrices* mettent en évidence que « la liberté d'association est un droit fondamental dont l'exercice ne devrait pas être limité par l'interdiction de s'affilier à plus d'une organisation » et que les lois limitant cette capacité d'adhésion à un seul parti politique « doivent par conséquent invoquer des raisons impérieuses pour ce faire »<sup>40</sup>. Or, de telles raisons impérieuses n'ont pas été précisées par les auteurs du projet de loi ; ces derniers ont simplement signalé, lors des entretiens de Tunis, qu'une telle limitation contribuerait à plus de clarté dans la situation actuelle du pays qui était marquée par un grand nombre de partis et par des changements fréquents dans le paysage politique (p. ex. au travers de fusions de partis). Comme elle l'a déjà indiqué à ce sujet<sup>41</sup>, la Commission de Venise estime qu'une telle

<sup>36</sup> Voir les [Lignes directrices](#), paragraphe 69.

<sup>37</sup> Voir les articles 145 *sq.* de la loi électorale. Cela dit, les très brefs délais fixés par ces dispositions sont justifiés par l'urgence particulière des élections qui n'est pas la même en cas d'enregistrement d'un parti politique.

<sup>38</sup> Voir les [Lignes directrices](#), paragraphe 23.

<sup>39</sup> [CDL-AD\(2009\)021](#), paragraphe 28.

<sup>40</sup> Voir les [Lignes directrices](#), paragraphe 119.

<sup>41</sup> Voir l'avis [CDL-AD\(2016\)038](#), paragraphe 21.

interdiction « ne devrait pas être expressément prévue par la loi mais laissée à l'appréciation des partis, à qui il devrait revenir de décider s'ils accordent aux personnes la qualité de membre à titre exclusif ou non. Au lieu de cela, la disposition en question pourrait prévoir que nul ne peut être membre fondateur de plus d'un parti politique (tant que les deux partis sont enregistrés et en activité) ». *Il est recommandé de reformuler l'article 22 du projet de loi en conséquence.*

30. L'interdiction aux magistrats et à certains membres de l'exécutif (p. ex. les gouverneurs, militaires et agents des forces de sécurité intérieure) d'adhérer à un parti politique, telle que prévue par l'article 23 du projet de loi et déjà par l'article 7 du décret-loi n°2011-87, paraît acceptable en vue des normes internationales : en effet, l'article 11, paragraphe 2 de la CEDH autorise les États à imposer des restrictions légitimes à la liberté d'association des membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat. La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que cela peut justifier des restrictions aux activités politiques – y compris à l'affiliation à un parti – de ces catégories de personnes, dans le but de garantir leur impartialité et l'exercice correct et non partisan de leurs fonctions, du moment qu'une telle ingérence dans l'exercice du droit protégé par l'article 11 (et l'article 10) de la CEDH est proportionnée au but mentionné (et ne s'applique pas, p. ex., de manière absolue à tous les fonctionnaires)<sup>42</sup>. *Il pourrait néanmoins être indiqué plus clairement dans l'article 23 du projet de loi que l'interdiction d'adhérer à un parti politique s'applique aux catégories de personnes désignées dans cette disposition uniquement pendant la période durant laquelle elles exercent ces fonctions publiques (et, le cas échéant, pendant une période limitée et clairement spécifiée après qu'elles ont quitté ces fonctions).*

31. En revanche, il pourrait paraître plus problématique que l'article 10 du projet de loi introduise une interdiction aux personnes qui assument des responsabilités au sein des structures centrales dirigeantes d'associations, mêmes celles qui sont soumises au droit tunisien, d'être des fondateurs ou dirigeants d'un parti politique. Là encore, il se pose la question de savoir si de telles nouvelles restrictions de la liberté d'association peuvent être considérées comme nécessaires dans une société démocratique. A cet égard, de nombreux interlocuteurs ont indiqué aux rapporteurs qu'une telle séparation de la vie associative et des partis politiques était nécessaire dans une jeune démocratie comme la Tunisie, où l'amalgame des deux domaines avait pris des formes préoccupantes dans le passé.<sup>43</sup> Les autorités ont ajouté que la législation sur les associations incluait déjà une telle règle et que le projet de loi était donc destiné à harmoniser les lois. Dans la situation actuelle de la Tunisie, *la Commission de Venise accepte ces arguments, mais elle invite les autorités à maintenir cette question à l'ordre du jour et à la reconsidérer à l'avenir.*

### **C. Chapitre III : De la gestion des partis politiques**

32. Le nouveau Chapitre III (articles 24 *sqq.* du projet de loi) concerne les règles internes des partis politiques. *Tout d'abord, il serait souhaitable que le principe de la liberté des partis de déterminer leur structure interne – dans certaines limites définies par la loi – y soit clairement exprimé.* La Commission de Venise se réfère ici à la recommandation faite ci-dessus dans la partie A, de garantir non seulement la liberté de créer des partis politiques mais aussi la liberté d'y exercer des activités, et à ses commentaires précédents sur

<sup>42</sup> Voir p. ex. l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Vogt c. Allemagne*, requête n° 17851/91, 26 septembre 1995 ; et l'arrêt en l'affaire *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, requête n° 22954/93, 2 septembre 1998. Voir aussi les [Lignes directrices](#), paragraphes 117 *sqq.*, et le Code de bonne conduite en matière de partis politiques, [CDL-AD\(2009\)021](#), paragraphe 109.

<sup>43</sup> P. ex., les autorités se sont référées à des cas de financement de partis politiques par des associations, ou à des situations où des dirigeants de partis avaient également des fonctions de direction dans des clubs de football et pouvaient, par ce biais, facilement influencer les choix politiques des supporters.

l'autonomie associative des partis dans leur fonctionnement interne et extérieur, dans les démocraties modernes<sup>44</sup>.

33. Ensuite, il est à noter que les nouvelles dispositions posent le principe de démocratie interne des partis, ce qui est à saluer : tout en reconnaissant les différentes approches des Etats quant à la réglementation des partis politiques, la Commission de Venise a eu l'occasion d'indiquer que l'organisation interne des partis doit « respecter certaines exigences démocratiques »<sup>45</sup>. Dans le même temps, la réglementation des fonctions internes d'un parti « doit être interprétée strictement afin de ne pas interférer indûment avec l'exercice du droit à la liberté d'association »<sup>46</sup>. Par exemple, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, « si l'Etat peut leur imposer un certain nombre d'obligations de base quant au rôle et à la structure de leurs instances dirigeantes, il ne devrait pas intervenir dans le fonctionnement organisationnel interne des associations au point de vérifier qu'elles respectent chacune des formalités prévues dans leurs statuts » ou de prescrire la manière dont ses conférences sont organisées<sup>47</sup>. La Commission de Venise estime que les articles 24 *sqq.* du projet de loi se limitent à quelques obligations de base (p. ex. celle d'être dirigé par des structures élues démocratiquement et librement par les adhérents ou celle d'organiser ses congrès périodiques dans les délais prévus dans ses statuts) et ne limitent pas excessivement la liberté des partis politiques.

34. On notera par ailleurs que l'article 25 du projet de loi encourage les partis politiques à respecter la parité entre les femmes et les hommes et à s'assurer de la participation des jeunes et des handicapés ; la Commission de Venise a, dans plusieurs avis, recommandé des mesures en ce sens<sup>48</sup>. *Cela étant dit, il serait préférable de préciser dans cet article qu'il ne contient pas une obligation générale et non temporaire d'une parité absolue entre les femmes et les hommes dans toutes les structures du parti.* Il est douteux qu'une telle obligation serait proportionnée au but légitime à atteindre ; référence est faite ici à des normes internationales selon lesquelles « on peut envisager d'adopter des mesures temporaires spéciales » visant à promouvoir l'égalité de fait des femmes et des minorités<sup>49</sup>. Lors des entretiens de Tunis, les autorités ont signalé aux rapporteurs que l'article 25 du projet de loi avait comme but d'encourager les partis à viser à la parité des hommes et des femmes en leur sein et qu'il ne contenait pas une obligation de résultat. Cependant, le libellé actuel de cette disposition peut prêter à confusion et gagnerait à être reformulé.

## **D. Chapitre IV : Du financement des partis politiques et de leur contrôle**

### **1. Section 1 : Du financement des partis politiques**

35. Le dispositif du projet de loi sur le financement des partis politiques (articles 32 *sqq.*) correspond dans une large mesure aux articles 17 *sqq.* du décret-loi n°2011-87, actuellement en vigueur, avec quelques modifications et compléments. Ce cadre juridique peut être jugé dans l'ensemble adéquat : il contient des dispositions sur les sources de

<sup>44</sup> Voir p. ex. les [Lignes directrices](#), paragraphe 62 ; le Rapport sur le mode de désignation des candidats au sein des partis politiques, [CDL-AD\(2015\)020](#), paragraphe 5 ; et l'avis [CDL-AD\(2016\)038](#), paragraphe 19.

<sup>45</sup> Voir p. ex. [CDL-AD\(2015\)020](#), paragraphe 5. Voir aussi le Code de bonne conduite en matière de partis politiques, [CDL-AD\(2009\)021](#) (paragraphe 17), selon lequel le fait que plusieurs pays exigent que la structure interne et le fonctionnement des partis soient démocratiques est une « pratique positive ».

<sup>46</sup> Voir les [Lignes directrices](#), paragraphe 97.

<sup>47</sup> Voir p. ex. l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, requête n° 37083/03, 8 octobre 2009 ; et l'arrêt en l'affaire *Yabloko Russian United Democratic Party et autres c. Russie*, requête n° 18860/07, 8 novembre 2016.

<sup>48</sup> Voir p. ex. l'avis [CDL-AD\(2016\)038](#), paragraphe 38 ; et l'avis [CDL-AD\(2014\)035](#), paragraphe 60.

<sup>49</sup> Voir p. ex. les [Lignes directrices](#), paragraphe 19.

financement admissibles et interdites, le plafonnement des dons<sup>50</sup>, l'attribution des crédits publics et la publication d'informations financières.

36. Il est louable que les règles sur les contributions privées, relatives à certaines interdictions et plafonds, soient applicables à tous les aides, dons, donations et legs en nature ainsi qu'aux services à titre bénévole<sup>51</sup>, ce qui est en harmonie avec les normes internationales : ainsi, l'article 2 de la [Rec\(2003\)4](#)<sup>52</sup> dit que le don devrait englober « tout acte volontaire en vue d'accorder un avantage de nature économique ou autre à un parti politique ». On peut aussi se féliciter que tout parti politique soit obligé de tenir un compte bancaire ou postal unique pour effectuer toutes ses transactions financières, et que toutes ses transactions financières d'une valeur supérieure à 500 TND/ca. 165 € soient effectuées par virements ou par chèques bancaires ou postaux<sup>53</sup>. Enfin, le projet de loi<sup>54</sup> prévoit des plafonds pour les dons aux partis, ce qui est encouragé par les normes internationales<sup>55</sup>, et aussi pour les cotisations des membres et pour les emprunts d'un parti auprès des banques et établissements financiers, ce qui peut prévenir le contournement des plafonds pour les dons, en ligne avec les recommandations internationales<sup>56</sup>. Le fait que la réforme augmente les différents plafonds (p. ex. 100 000 TND/ca. 33 000 € au lieu de 60 000 TND/ca. 19 800 € pour les contributions annuelles par une personne physique) n'appelle pas d'observations spéciales ; il faut prendre en compte, dans ce contexte, les effets de l'inflation depuis 2011, ainsi que le fait que les contributions aux partis politiques par des personnes morales sont interdites, ce qui réduit le risque d'une dépendance démesurée d'intérêts particuliers.

37. Il est frappant que les dons (par des personnes physiques) ne figurent pas dans le catalogue des ressources du parti politique tel que prévu par l'article 32 du projet de loi, contrairement au catalogue inclus dans l'article 17 du décret-loi n°2011-87, alors qu'il ressort d'autres dispositions du projet de loi que de tels dons sont admis dans certaines limites<sup>57</sup>. *Dans un souci de clarté et de cohérence, il est conseillé d'inclure les contributions par des personnes physiques également dans l'article 32 du projet de loi.*

38. L'article 32 du projet de loi dit que « les lois de finances fixent les avantages fiscaux accordés aux partis politiques. » *Il serait préférable de clairement déterminer ces avantages fiscaux dans le projet de loi lui-même.*

39. L'article 33 du projet de loi interdit, à l'instar de l'article 19 du décret-loi n°2011-87, le financement étranger, le financement anonyme (« un financement direct ou indirect dont la source ne peut être prouvée ») et les contributions par des personnes morales. Cela paraît acceptable en principe, mais il convient d'examiner ces règles de plus près.

40. S'agissant, tout d'abord, du financement étranger, son interdiction est, en principe, en ligne avec les normes internationales telles que l'article 7 de la [Rec\(2003\)4](#), selon lequel « les Etats devraient limiter, interdire ou réglementer d'une manière spécifique les dons de sources étrangères ». Les normes internationales ont tendance à être restrictives s'agissant du financement des partis politiques et des campagnes électorales provenant de l'étranger, dans le but d'éviter toute influence indue d'intérêts étrangers dans les affaires politiques

<sup>50</sup> 2 000 € pour les personnes physiques et 10 000 € pour les personnes morales par année civile.

<sup>51</sup> Voir l'article 35 du projet de loi ; voir également l'article 20 du décret-loi n°2011-87.

<sup>52</sup> [Recommandation Rec\(2003\)4](#) 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.

<sup>53</sup> Voir l'article 39 du projet de loi ; voir également l'article 22 du décret-loi n°2011-87.

<sup>54</sup> Voir les articles 32 sq. du projet de loi ; voir également les articles 17 et 19 du décret-loi n°2011-87.

<sup>55</sup> Voir p. ex. l'article 3b.ii. de la [Rec\(2003\)4](#) et les paragraphes 170 et 175 des [Lignes directrices](#).

<sup>56</sup> Voir p. ex. l'article 3b.iii. de la [Rec\(2003\)4](#) et le paragraphe 163 des [Lignes directrices](#).

<sup>57</sup> Voir notamment l'article 33 du projet de loi.

intérieures<sup>58</sup>. Comme elle l'a déjà indiqué à ce sujet<sup>59</sup>, la Commission de Venise estime qu'en vue des normes internationales les dons effectués par des États étrangers ou des entreprises étrangères peuvent être interdits, mais il importe que cette interdiction n'empêche pas le versement de dons par les ressortissants de l'État concerné vivant à l'étranger. Les autorités ont indiqué que l'interdiction de l'article 33 du projet de loi<sup>60</sup> n'était pas destinée à empêcher de telles contributions.

41. S'agissant de l'interdiction d'un financement dont la source ne peut être prouvée, la Commission de Venise a précédemment déclaré que si pareille interdiction n'est pas en soi contraire aux normes internationales, l'autorisation des dons anonymes jusqu'à un certain seuil – p. ex. celui retenu pour les dons en espèces – « paraîtrait logique »<sup>61</sup>. En effet, dans le cas de la Tunisie, l'interdiction stricte des dons anonymes, combinée avec l'obligation de publier l'identité de tous les donateurs (voir l'article 36 du projet de loi), pourrait sembler excessif, en vue des normes internationales telles que l'article 12b de la [Rec\(2003\)4](#) : cet article recommande l'identification du donateur « en cas de dons supérieurs à un certain montant »<sup>62</sup>. Et les *Lignes directrices* soulignent que « même si l'obligation d'indiquer l'identité des donateurs pourrait favoriser la transparence, le législateur devra mettre en balance ce but légitime et des facteurs tels que la protection de la vie privée et la lutte contre l'intimidation. » Dans un autre avis, la Commission de Venise a conséquemment recommandé non pas d'admettre des dons anonymes mais de prévoir que l'identité des donateurs ne soit pas portée à la connaissance du public, mais uniquement de l'organe de contrôle, en cas de petits dons clairement définis<sup>63</sup>. Une telle solution serait souhaitable ici également, p. ex. pour les dons qui peuvent être effectués en espèces<sup>64</sup>.

42. Enfin, en ce qui concerne l'interdiction de dons par des personnes morales, la Commission de Venise a reconnu que « les dons d'entreprises sont interdits dans un certain nombre de pays » ; lorsqu'un tel régime est « associé à un financement important des partis politiques par l'Etat, il vise à atténuer les pressions exercées par les grandes entreprises sur le processus politique. Le pays est face à un choix politique légitime. *Il ne faut toutefois pas oublier qu'il est possible de contourner ces interdictions de plusieurs façons, en distribuant l'argent des entreprises sous forme de dons individuels* »<sup>65</sup>. Il conviendrait donc, idéalement, de chercher à formuler l'article 33 (troisième tiret) du projet de loi de manière plus précise afin de prévenir de telles manipulations possibles.

43. L'article 34 du projet de loi, de même que l'article 18 du décret-loi n°2011-87, énonce qu'il est interdit au parti politique d'accorder des avantages quelconques en numéraire ou en nature aux citoyens. D'un côté, dans la situation socio-économique de la Tunisie, cette règle est louable dans la mesure où elle peut prévenir des abus du système, notamment des pressions économiques par des partis sur les électeurs. De l'autre côté, une interdiction si générale, qui semble impliquer notamment que les partis ne peuvent soutenir financièrement des œuvres de bienfaisance, la recherche scientifique etc., représente une ingérence dans

<sup>58</sup> Voir par exemple l'article 7 de la [Rec\(2003\)4](#), précité ; voir aussi le paragraphe 172 des *Lignes directrices*, dans lequel il est aussi souligné qu'« il s'agit là d'un domaine qui devrait être réglementé avec la plus grande prudence ».

<sup>59</sup> Voir le Code de bonne conduite en matière de partis politiques, [CDL-AD\(2009\)021](#), paragraphe 160 ; voir aussi les Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques ([CDL-INF\(2001\)008](#)), paragraphes 6 et 10.

<sup>60</sup> Le terme « financement étranger » au sens du projet de loi est défini à l'article 2 du projet comme tout bien « dont l'origine est étrangère conformément à la législation fiscale, et ce, quelle que soit la nationalité du financeur ».

<sup>61</sup> Voir notamment l'avis [CDL-AD\(2016\)038](#), paragraphe 45.

<sup>62</sup> Voir les *Lignes directrices*, paragraphe 202.

<sup>63</sup> Voir l'avis [CDL-AD\(2017\)027](#), paragraphe 49.

<sup>64</sup> C'est-à-dire pour les dons dont la valeur ne dépasse pas 500 TND/ca. 165 €.

<sup>65</sup> Voir l'avis conjoint relatif au projet de loi modifiant et complétant la loi organique de Géorgie sur les associations politiques de citoyens, [CDL-AD\(2011\)044rev](#), paragraphe 13.

la liberté d'association qui est difficile à justifier. *L'article 34 devrait être reformulé afin d'exclure de tels soutiens de l'interdiction de financement par les partis. D'autre part, il pourrait être envisagé d'étendre l'interdiction contenue dans l'article 34 aux personnes morales, afin d'empêcher des contournements de la règle par le biais d'entreprises ou d'associations.*

44. Comme déjà indiqué ci-dessus dans la partie A, le financement public des partis politiques est déjà prévu à l'article 21 du décret-loi n°2011-87 mais il ne s'est pas matérialisé jusqu'ici en pratique (mis à part le financement public des campagnes électorales tel que prévu par la loi électorale). Les articles 37 *sqq.* du projet de loi introduisent des dispositions plus détaillées qui permettront le paiement d'allocations annuelles aux partis parlementaires, et aussi aux partis non représentés au Parlement à condition que ces derniers se soient présentés au moins dans cinq circonscriptions et qu'ils aient obtenu un nombre de voix au niveau national<sup>66</sup>.

45. A cet égard, il est rappelé que les normes internationales préconisent clairement le soutien public (partiel) aux partis politiques<sup>67</sup>, y compris aux partis non représentés au Parlement, « comme un moyen potentiel d'empêcher la corruption, de consacrer le rôle important joué par les partis politiques et de mettre un terme à la dépendance excessive envers les donateurs privés », pourvu que le législateur vise « un équilibre entre contributions publiques et privées en tant que sources du financement des partis politiques »<sup>68</sup>.

46. Quant à l'allocation des fonds publics, les *Lignes directrices* présentent plusieurs approches possibles et soulignent qu' « il n'existe aucun système réglementaire applicable universel en la matière »<sup>69</sup>. La clé de répartition des fonds publics aux partis parlementaires telle que prévue par l'article 37 du projet de loi paraît adéquate : une partie fixe de l'ordre de 50 000 TND/ca. 16 500 € est accordée à chaque parti représenté au Parlement, à laquelle s'ajoute une partie variable de l'ordre de 10 000 TND/ca. 3 300 € par député. *Cela dit, la règle que pour les partis non représentés au Parlement, « la modalité de calcul de la prime et le nombre de voix à obtenir pour son exigibilité sont fixés par décret gouvernemental promulgué suite à chaque élection législative », n'est guère convaincante ; il est nécessaire de régler ces questions dans la loi elle-même*<sup>70</sup>. *En outre, il pourrait être envisagé de prévoir l'allocation de fonds publics également pour les partis représentés dans un certain nombre de conseils municipaux.*

47. Enfin, dans ce même contexte, il est à relever que si le projet de loi est adopté, il y aura deux régimes de financement politique public, celui régissant le financement de campagnes électorales et celui concernant le financement régulier des partis politiques, présenté ci-dessus. Pour de telles situations, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont pris la position que la législation concernée « devrait inclure des lignes directrices claires et précises concernant l'utilisation et l'allocation appropriées des fonds destinés à chacune de ces deux utilisations » et qu'il « conviendra également de donner des consignes concernant la classification des dépenses nécessaires pour une campagne menée aussi hors des périodes électorales »<sup>71</sup>. *Il est donc recommandé de prévoir de tels amendements législatifs (p. ex. dans la loi électorale).*

<sup>66</sup> Il est à relever qu'en vertu de l'article 66, « les dispositions relatives à l'octroi du financement public aux partis politiques entrent en vigueur à partir des élections législatives suivant la promulgation de la présente loi » ; les prochaines élections législatives sont prévues pour fin 2019.

<sup>67</sup> Voir p. ex. l'article 1 de la [Rec\(2003\)4](#) et les [Lignes directrices](#), paragraphes 176 *sqq.* ; voir aussi p. ex. l'avis de la Commission de Venise [CDL-AD\(2015\)025](#), paragraphe 22.

<sup>68</sup> Voir les [Lignes directrices](#), paragraphe 176.

<sup>69</sup> Voir les [Lignes directrices](#), paragraphe 185.

<sup>70</sup> Voir à cet égard les paragraphes 188 *sqq.* des [Lignes directrices](#).

<sup>71</sup> Voir les [Lignes directrices](#), paragraphe 162.

48. Le projet de loi renforce les obligations de publication d'informations financières. Alors que l'article 26 du décret-loi n°2011-87 oblige déjà les partis politiques à publier leurs états financiers accompagnés par le rapport du commissaire aux comptes dans un quotidien et sur le site électronique du parti « s'il en existe » dans un délai d'un mois à compter de la date de leur approbation, l'article 47 du projet de loi va plus loin en exigeant de tous les partis de publier ces documents sur la plateforme électronique dans un délai ferme, à savoir au plus tard le 30 juin de l'année suivante. La Commission de Venise estime que ces amendements constituent un pas en avant, pourvu que les partis remplissent leurs obligations en pratique ; il paraîtrait que jusqu'ici, seule une petite minorité des partis aient présenté et publié leurs rapports financiers. Le Code de bonne conduite en matière de partis politiques déclare à ce sujet que « la publication des rapports financiers améliore la transparence et renforce la confiance du public vis-à-vis des partis politiques »<sup>72</sup>. *Cela étant dit, il serait préférable de préciser en plus dans la loi que les rapports et informations financiers doivent rester accessibles sur la plateforme pendant une durée prolongée et clairement définie, en harmonie avec les recommandations antérieures de la Commission de Venise*<sup>73</sup>.

49. Une autre innovation en la matière se trouve à l'article 36 du projet de loi qui exige des partis politiques de publier tous les dons et autres recettes de sources privées sur la plateforme électronique dans un délai d'un mois à compter de leur réception, en indiquant leurs valeurs, l'identité des donateurs et la date de leur réception. La Commission de Venise estime que cela est, en principe, un pas dans la bonne direction : la divulgation régulière d'informations financières permettra une surveillance en continu, au-delà des vérifications ponctuelles *a posteriori* des états financiers des partis qui se sont, pour l'heure, avérées insuffisantes<sup>74</sup>. *Néanmoins, il convient de rappeler la recommandation faite ci-dessus d'assouplir ce régime de publication pour les petits dons, au vu des normes internationales pertinentes*<sup>75</sup>.

## **2. Section 2 : Du contrôle des partis politiques**

50. Cette section comprend des dispositions sur la comptabilité des partis politiques, sur l'audit financier annuel et le contrôle externe par l'administration, voir les articles 39 à 48 du projet de loi. Certaines de ces dispositions se trouvent déjà dans différents chapitres du décret-loi n°2011-87, et plusieurs aspects positifs ont déjà été évoqués plus haut, comme p. ex. l'obligation pour chaque parti de tenir un compte bancaire ou postal unique pour toutes ses transactions financières, lesquelles doivent être effectuées par virement ou par chèque bancaire ou postal du moment où leur valeur dépasse 500 TND/ca. 165 € ; ou encore l'obligation de publier les différents rapports financiers sur la plateforme électronique. Il convient également de relever que chaque parti doit désigner un mandataire financier unique qui prépare ses états financiers et un ou deux<sup>76</sup> commissaires aux comptes qui effectuent l'audit annuel.

51. Comparées au régime actuel, les dispositions du projet de loi contiennent quelques précisions et compléments louables, entre autres, l'obligation des partis politiques de publier la désignation des commissaires aux comptes ainsi que les rapports d'audit de ces derniers ; la limitation dans le temps du mandat des commissaires aux comptes (mandat de trois ans, renouvelable une fois) et la règle que ces derniers ne doivent pas être membres

<sup>72</sup> [CDL-AD\(2009\)021](#), paragraphe 28.

<sup>73</sup> Voir p. ex. les avis [CDL-AD\(2018\)016](#), paragraphe 37 ; [CDL-AD\(2017\)027](#), paragraphe 61 ; [CDL-AD\(2015\)025](#), paragraphe 60 ; [CDL-AD\(2014\)035](#), paragraphe 38.

<sup>74</sup> Pour plus de détails, voir ci-dessous dans la partie D 2.

<sup>75</sup> Voir l'article 12b de la [Rec\(2003\)4](#) qui recommande l'identification du donateur « en cas de dons supérieurs à un certain montant » ; voir aussi les [Lignes directrices](#), paragraphe 202.

<sup>76</sup> Dès lors que les ressources annuelles du parti dépassent un million TND/ca. 330 000 €.

du parti en question, conformément à ce qu'avaient recommandé précédemment des experts du Conseil de l'Europe<sup>77</sup> ; ou encore l'obligation des commissaires aux comptes de signaler aux personnes compétentes du parti – et, le cas échéant, au procureur de la République – des irrégularités.

52. Par contre, la Commission de Venise note qu'une autre recommandation formulée par lesdits experts du Conseil de l'Europe n'a pas été suivie d'effet, à savoir celle de « clarifier la prise en compte des activités économiques directes ou périphériques des partis politiques, d'une part, en élaborant des règles quant au périmètre des comptes (notamment quant aux représentations locales des partis si elles existent dans les municipalités par exemple ...) et, d'autre part, en instaurant des règles de transparence plus précises au niveau du financement des associations<sup>78</sup> ainsi que pour les organes de presse et de communication (...)<sup>79</sup>. Il convient de relever à ce propos que la [Rec\(2003\)4](#) prône également la prise en compte des « entités liées, directement ou indirectement, à un parti politique, ou qui se trouvent d'une quelconque manière sous le contrôle d'un parti politique », dans le cadre des règles sur les dons y compris les règles de comptabilité et de transparence<sup>80</sup>. *Il est donc recommandé de clarifier dans le projet de loi la prise en compte des activités économiques directes ou périphériques des partis politiques dans leur comptabilité et de préciser le périmètre comptable, notamment en ce qui concerne les représentations locales d'un parti et les entités liées à un parti ou qui se trouvent sous le contrôle d'un parti.*

53. S'agissant du contrôle externe du financement des partis politiques, le projet de loi n'en dit que très peu : l'article 48 stipule que « l'administration » (selon l'article 2, le ministère chargé du portefeuille des partis politiques, donc le ministère des Droits de l'Homme) peut demander aux partis des renseignements et clarifications ; par ailleurs, il ressort des articles 62 *sq.* que l'administration est également compétente pour des procédures de poursuite en cas de violation des règles et pour la prononciation de la sanction de privation du financement public. Il semblerait donc que le projet de loi donne un rôle clé au ministère des Droits de l'Homme. Cela pose des problèmes au vu des normes internationales qui requièrent que le contrôle des partis politiques en général et de leur financement en particulier soit effectué par un organe non partisan qui répond aux critères d'indépendance et d'impartialité<sup>81</sup>. Ce principe a été souligné maintes fois par la Commission de Venise<sup>82</sup>. Même si elle a reconnu qu'il appartient en principe aux Etats de décider à quel organe ils veulent confier cette tâche, la Commission a recommandé de mandater un organe indépendant et impartial pour superviser le financement des partis et des campagnes électorales, p. ex. dans la situation où le ministre de la Justice jouait un rôle important dans ce domaine « parce qu'il fait partie de l'exécutif, qu'il est nommé pour des raisons politiques »<sup>83</sup>.

54. Un autre problème réside dans le fait que les attributions et compétences exactes du ministère des Droits de l'Homme et d'autres instances restent imprécises. Les dispositions précitées du projet de loi n'indiquent pas clairement si le ministère se voit confié une véritable fonction de surveillance et de contrôle financier des partis politiques ou du moins une mission de coordination avec d'autres instances compétentes. Lors des entretiens de Tunis, les auteurs du projet de loi ont expliqué, d'une part, qu'ils ont expressément enlevé

<sup>77</sup> Voir le « [Diagnostic du cadre anti-corruption de la Tunisie](#) », paragraphe 733.

<sup>78</sup> Voir également les commentaires ci-dessus, dans la partie B, sur les liens problématiques entre la vie associative et les partis politiques.

<sup>79</sup> Voir le « [Diagnostic du cadre anti-corruption de la Tunisie](#) », paragraphe 713.

<sup>80</sup> Voir l'article 6 de la [Rec\(2003\)4](#).

<sup>81</sup> Voir p. ex. l'article 14 de la [Rec\(2003\)4](#) et les paragraphes 212 et 218 *sqq.* des [Lignes directrices](#).

<sup>82</sup> Voir p. ex. les avis [CDL-AD\(2018\)016](#), paragraphe 27 ; [CDL-AD\(2016\)038](#), paragraphe 46 ; [CDL-AD\(2015\)025](#), paragraphes 36 *sqq.* ; [CDL-AD\(2014\)035](#), paragraphe 39.

<sup>83</sup> Voir [CDL-AD\(2014\)035](#), paragraphes 9 et 39 *sqq.*

du projet de loi les dispositions sur le mécanisme de contrôle financier (qui dans sa forme actuelle n'a pas fait ses preuves) et que l'accent est plutôt mis sur les règles de transparence ; et d'autre part, que la Cour des comptes, de par sa compétence générale, pourra toujours se saisir des dossiers en cas de suspicions d'irrégularités dans les comptes des partis politiques.

55. Il convient de noter à ce propos qu'actuellement, la Cour des comptes est compétente pour exercer un contrôle sur le financement des campagnes électorales<sup>84</sup> et aussi sur le financement des partis politiques<sup>85</sup>. Cette dernière compétence est stipulée dans la loi sur la Cour des comptes ; en complément, l'article 27 du décret-loi n°2011-87 précise que les partis doivent présenter à la Cour des comptes un rapport annuel. Alors que cette dernière disposition ne se trouve plus dans le projet de loi, il a été indiqué aux rapporteurs qu'une nouvelle loi sur la Cour des comptes était en préparation qui déterminera de nouveau une compétence générale de la Cour des comptes. Il semblerait donc que sur cette base légale, la Cour des comptes restera compétente pour le contrôle des états financiers des partis, mais *il est fortement conseillé de l'exprimer clairement dans le projet de loi également et de définir précisément la répartition des tâches entre la Cour des comptes et le ministère des Droits de l'Homme ainsi que leur mode de coopération et de coordination.*

56. La situation actuelle est rendu plus compliquée par les dispositions de l'article 26 du décret-loi n°2011-87, en vertu desquelles les partis politiques doivent en plus présenter le rapport de contrôle des comptes au Premier ministre et à une commission présidée par le premier président du tribunal administratif ; cette commission approuve ou refuse ensuite les états financiers des partis. Or, on peut se féliciter du fait que ce dispositif ne se trouve plus dans le projet de loi : comme l'avaient déjà exprimé des experts du Conseil de l'Europe précédemment<sup>86</sup>, le contrôle « demeure un déficit », les missions des différents organes « mériteraient d'être mieux définies », et « l'existence de deux instances de contrôle qui se superposent n'est pas un gage d'efficacité », la commission de contrôle n'a « apparemment » pas fonctionné jusqu'ici et l'initiative de la Cour des comptes « pour remplir cette fonction semble toutefois modérée ».

57. Les informations obtenues par les rapporteurs semblent indiquer clairement que ces observations restent d'actualité. La commission spéciale présidée par le premier président du tribunal administratif n'a apparemment pas fonctionné voire effectivement existé ; et la Cour des comptes s'est concentrée jusqu'ici sur le contrôle du financement des campagnes électorales. Son travail dans ce domaine a été loué par les différents interlocuteurs des rapporteurs, mais les représentants de la Cour des comptes ont fait remarquer qu'il leur manquait les ressources et les compétences juridiques pour conduire de réelles investigations et pour étendre leur contrôle au financement régulier des partis. Pour ces raisons, ils favoriseraient la création d'une nouvelle instance indépendante pour le contrôle du financement politique. Cela étant, il semblerait que cette proposition n'a pas gagné la faveur des décideurs, et les autorités ont indiqué aux rapporteurs que la création d'une nouvelle instance n'était pas envisagée pour l'heure.

58. Si la simplification de la procédure est donc à saluer, il est regrettable que le projet de loi n'introduise pas de nouvelles mesures pour établir un véritable contrôle du financement des partis politiques. La Commission de Venise a, de manière constante,

<sup>84</sup> Voir les articles 89 *sqq.* de la loi électorale.

<sup>85</sup> Loi 68-8 du 8 mars 1968, portant organisation de la Cour des comptes telle qu'elle a été modifiée et complétée notamment par la loi organique n°90-82 du 29 octobre 1990 et la loi organique n°2008-3 du 29 janvier 2008. La législation sur la Cour des comptes est disponible sur le site [http://www.courdescomptes.nat.tn/Fr/references-legales\\_11\\_43](http://www.courdescomptes.nat.tn/Fr/references-legales_11_43), mais on n'y trouve pas une version complète et consolidée. Il est indiqué sur le même site que la Cour des comptes est compétente pour exercer un contrôle sur les finances des partis politiques : [http://www.courdescomptes.nat.tn/Fr/competence-de-la-cour-des-comptes\\_11\\_40](http://www.courdescomptes.nat.tn/Fr/competence-de-la-cour-des-comptes_11_40)

<sup>86</sup> Voir le « [Diagnostic du cadre anti-corruption de la Tunisie](#) », paragraphes 726 *sqq.*

recommandé de donner à l'organe de contrôle un certain nombre de compétences supplémentaires – comme celles de convoquer des témoins, de requérir l'assistance d'autres organismes publics (tels que les autorités fiscales ou de lutte contre la corruption)<sup>87</sup> pour la réalisation de ses missions et d'ouvrir des enquêtes sur d'éventuelles irrégularités –, de lui donner un mandat plus précis et des ressources suffisantes<sup>88</sup>. Il semble nécessaire d'envisager de telles mesures également dans le cas de la Tunisie. Les différents interlocuteurs des rapporteurs, y compris des représentants de partis politiques, étaient convaincus que des irrégularités dans le financement des partis (p. ex. des cas de financement étranger) existaient bien en pratique mais n'ont pas pu être détectées et prouvées. *En résumé, il est recommandé de doter la Cour des comptes – ou un autre organe désigné, indépendant et impartial et qui dispose de ressources suffisantes – d'un mandat, des compétences adéquates et d'une obligation clairement définis consistant à contrôler les états financiers des partis politiques, à vérifier l'exactitude des informations soumises, à ouvrir des enquêtes sur d'éventuelles irrégularités et à s'appuyer sur des pouvoirs renforcés pour assurer une coordination avec les services répressifs et d'autres organismes compétents.*

## E. Chapitre V : Des sanctions

59. Finalement, il reste à examiner si le projet de loi prévoit des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives telles que l'exigent les normes internationales<sup>89</sup>. Tout d'abord, il convient de mentionner que les articles 28 *sqq.* du décret-loi n°2011-87 prévoient, pour la plupart des infractions, un éventail de sanctions progressives, notamment la mise en demeure, la suspension d'activité du parti politique et sa dissolution ; pour certaines infractions en matière de financement des partis politiques (articles 18 et 19), il prévoit des amendes, et pour l'infraction du financement étranger ou anonyme, l'emprisonnement.

60. En revanche, les articles 49 *sqq.* du projet de loi mettent l'accent plus largement sur des amendes de différents niveaux, en fonction du type d'infraction. La peine d'emprisonnement est maintenue pour le financement étranger ou anonyme, alors que la mise en demeure et la suspension de l'activité du parti ne figurent plus dans l'éventail des sanctions ; la dissolution du parti (par jugement) est prévue pour un nombre plus limité d'infractions, à savoir la réception d'un financement étranger, la contravention à l'article 7 (interdiction d'inciter à la violence etc.) et la non-publication des états financiers et des rapports des commissaires aux comptes ; enfin, le projet de loi introduit la sanction de privation du financement public pour certaines infractions, notamment la violation de l'obligation d'organiser des congrès périodiques et certaines infractions en matière de financement telles que l'omission de désigner un mandataire financier ou de publier les rapports financiers.

61. La Commission de Venise est d'accord avec les observations antérieures des experts du Conseil de l'Europe<sup>90</sup> selon lesquelles la gamme des sanctions applicables sous le régime du décret-loi n°2011-87 « est au total limitée et laisse de fait peu de souplesse pour moduler ces peines » et « pourrait être étendue et complétée par des amendes plus adaptées à la nature de l'infraction », et on peut « s'interroger en l'espèce sur la proportionnalité de » la sanction de dissolution du parti politique par rapport à l'infraction –

---

<sup>87</sup> Les représentants de la Cour des comptes ont indiqué aux rapporteurs que dans le cas de la Tunisie, la coopération d'autres instances comme la Banque Centrale, la Poste et le Ministère des Finances était nécessaire, et qu'il manquait actuellement l'obligation légale de ces instances de transmettre des suspicions d'infractions de la loi à la Commission Tunisienne des Analyses Financières, ainsi qu'un système de suivi.

<sup>88</sup> Voir p. ex. les avis [CDL-AD\(2018\)016](#), paragraphe 61 ; [CDL-AD\(2017\)027](#), paragraphes 15 ; [CDL-AD\(2016\)038](#), paragraphe 46 ; [CDL-AD\(2014\)035](#), paragraphe 43.

<sup>89</sup> Voir p. ex. l'article 16 de la [Rec\(2003\)4](#) et les paragraphes 215 *sqq.* et 224 *sqq.* des [Lignes directrices](#).

<sup>90</sup> Voir le « [Diagnostic du cadre anti-corruption de la Tunisie](#) », paragraphes 736 et 744 *sqq.*

étant donné que dans les « pays où la dissolution d'un parti politique est autorisée, elle est prononcée par la Cour constitutionnelle et sanctionne non pas une violation de la législation sur le financement des partis politiques mais une atteinte portée par la formation politique aux valeurs constitutionnelles du pays ». Vu sous cet angle, on notera donc, positivement, que le projet de loi ne prévoit plus la suspension d'activité du parti, qu'il réduit le catalogue d'infractions qui peuvent être sanctionnées par la dissolution du parti, qu'il introduit un éventail d'amendes échelonnées, et qu'il prévoit des sanctions tant pour le parti même que pour des personnes individuelles responsables<sup>91</sup>. Ce dernier point répond à des exigences formulées par la Commission de Venise dans d'autres avis<sup>92</sup> ; *il est néanmoins recommandé d'aller plus loin et de préciser que les mandataires financiers ou d'autres personnes responsables des partis puissent également être individuellement sanctionnés pour certaines infractions comme la présentation de données inexactes ou incomplètes, p. ex. dans les rapports financiers.*

62. D'autre part, le fait que la dissolution du parti politique est toujours prévue pour des infractions liées à son financement (telles que la non-publication de ses rapports financiers) paraît très problématique. A cet égard, les *Lignes directrices*<sup>93</sup> notent que dans la [Résolution 1308 \(2002\)](#) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) relative aux restrictions concernant les partis politiques au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe, l'APCE a déclaré au paragraphe 11 que « les restrictions ou dissolutions de partis politiques devraient être considérées comme des mesures exceptionnelles devant être appliquées dans les cas où le parti concerné fait usage de violence ou menace la paix civile et l'ordre constitutionnel démocratique du pays. » Ainsi, la possibilité pour un Etat de dissoudre ou d'interdire un parti politique de se former doit être exceptionnelle, strictement adaptée et appliquée uniquement dans des cas extrêmes. L'APCE se réfère à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme selon laquelle « les partis politiques représentent une forme d'association essentielle au bon fonctionnement de la démocratie »<sup>94</sup> et « les exceptions visées à l'article 11 appellent, à l'égard des partis politiques, une interprétation stricte, seules des raisons convaincantes et impératives pouvant justifier des restrictions à leur liberté d'association »<sup>95</sup>.

63. La Commission de Venise, quant à elle, a conclu, après avoir mené une étude relative à la législation nationale visant la réglementation des partis politiques, que « l'interdiction ou la dissolution forcée de partis politiques ne peuvent se justifier que dans le cas où les partis prônent 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 »<sup>96</sup>. *L'article 61 du projet de loi tunisien va clairement au-delà de ces cas de figure et devrait être révisé en conséquence.*

64. En outre, il est préoccupant que la mise en demeure du parti fautif soit abrogée par le projet de loi. Eu égard au principe de proportionnalité, *la Commission de Venise a précédemment recommandé*<sup>97</sup> *que des sanctions moins sévères telles que des avertissements ou des amendes de faible montant seraient plus adéquates avant de passer*

<sup>91</sup> Voir les articles 49, 54, 56 et, pour ce qui est des commissaires aux comptes, l'article 60 du projet de loi.

<sup>92</sup> Voir p. ex. [CDL-AD\(2018\)016](#), paragraphe 50 ; [CDL-AD\(2017\)027](#), paragraphe 77.

<sup>93</sup> Voir les *Lignes directrices*, paragraphe 89.

<sup>94</sup> Voir p. ex. l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Parti communiste unifié de Turquie c. Turquie*, requête n° 19392/92, 30 janvier 1998; l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Yabloko Russian United Democratic Party et autres c. Russie*, requête n° 18860/07, 8 novembre 2016.

<sup>95</sup> Voir p. ex. l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme en l'affaire *Parti socialiste et autres c. Turquie*, requête n° 21237/93, 25 mai 1998.

<sup>96</sup> Voir les Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues, [CDL-INF\(2000\)001](#), Ligne directrice 3. Voir aussi les avis pertinents de la Commission de Venise, p. ex. [CDL-AD\(2016\)038](#), paragraphe 53; [CDL-AD\(2014\)035](#), paragraphe 17.

<sup>97</sup> Pas spécifiquement pour les partis politiques mais pour les associations plus généralement, voir p. ex. [CDL-AD\(2018\)006](#), paragraphes 51 sqq.

*aux sanctions les plus sévères, et qu'en tout cas, avant même qu'un avertissement soit officiellement prononcé, l'association « devrait être en mesure de demander des éclaircissements sur la violation qui lui est reprochée », et que la possibilité de corriger des irrégularités devrait être prévue. Il est recommandé de compléter le projet de loi dans ce sens, au moins pour ce qui est des irrégularités moins graves. En outre, d'une manière plus générale, il est recommandé de préciser dans le projet de loi que toutes les dispositions du chapitre V sur les sanctions doivent être appliquées en conformité avec le principe de proportionnalité.<sup>98</sup>*

65. *Il pourrait également être envisagé d'étendre le champ d'application de la nouvelle sanction de privation du financement public, qui s'est avérée efficace dans plusieurs pays, à un plus grand nombre d'infractions qu'actuellement prévu par le projet de loi. Un autre moyen pour rendre les sanctions plus efficaces et dissuasives pourrait être la publication des peines imposées aux partis politiques<sup>99</sup>, p. ex. sur la nouvelle plateforme électronique.*

66. L'article 56 du projet de loi rend punissable « celui qui procède à une propagande partisane » prenant la forme de discours, de tracts ou de toute autre forme au sein des administrations publiques, des lieux de culte ou des services publics. Cette disposition reflète l'article 6 du projet de loi qui impose aux partis politiques de respecter la neutralité de l'administration publique, des lieux de culte et des services publics. Néanmoins, elle manque de clarté, étant donné qu'elle ne précise pas si elle couvre seulement la propagande pour un parti politique, ou également toute position politique prise publiquement dans un des lieux désignés – ce qui reviendrait à une restriction préoccupante de la liberté d'expression. Lors des entretiens de Tunis, les auteurs du projet de loi ont indiqué qu'ils avaient eu l'intention de viser la seule propagande pour un parti politique, et ils se sont dits prêts à l'exprimer plus clairement. *Ce point devrait être clarifié dans l'article 56 du projet de loi.*

67. Enfin, il convient de relever l'article 62 du projet de loi selon lequel les sanctions sont prononcées soit par l'administration (donc le ministère des Droits de l'Homme, pour la privation du financement public) soit par le tribunal de première instance de Tunis (pour les autres infractions). Ce dispositif appelle quelques remarques : premièrement, il est rappelé que le rôle du ministère pose des problèmes au vu des normes internationales qui requièrent que le contrôle des partis politiques soit effectué par un organe non partisan qui répond aux critères d'indépendance et d'impartialité<sup>100</sup> ; deuxièmement, plusieurs interlocuteurs ont attiré l'attention des rapporteurs sur le fait que le tribunal de première instance de Tunis n'avait pas d'expertise particulière en la matière et que la voie juridictionnelle ne garantissait pas la célérité requise dans ce domaine. Pour ces raisons, il a été suggéré d'attribuer la compétence de sanctionner les partis politiques à la Cour des comptes, laquelle est déjà habilitée à prononcer des sanctions en cas d'infractions financières et électorales en vertu des articles 98 *sqq.* de la loi électorale. Un tel arrangement pourrait en effet paraître logique. Cela dit, les autorités ont exprimé des doutes quant à la conformité de cette solution au droit constitutionnel. *Il est recommandé de repenser les compétences pour imposer des sanctions aux partis politiques et de vérifier si ces compétences ne pourraient être attribuées à la Cour des comptes, compte tenu notamment du droit constitutionnel.*

---

<sup>98</sup> Sur le principe de proportionnalité des sanctions, voir p. ex. les [Lignes directrices](#), paragraphe 227. Voir également de précédents avis de la Commission de Venise, p. ex. [CDL-AD\(2014\)035](#), paragraphe 45.

<sup>99</sup> Voir également la recommandation contenue dans le « [Diagnostic du cadre anti-corruption de la Tunisie](#) », paragraphe 748.

<sup>100</sup> Voir les remarques dans la partie D.2, ci-dessus.

## F. Chapitre VI : Dispositions transitoires et finales

68. Dans les parties précédentes, il a déjà été fait référence à certaines des dispositions transitoires, comme p. ex. à l'article 65 qui exige des partis politiques déjà légalement constitués de procéder à l'enregistrement sur la plateforme électronique. Au reste, ce chapitre n'appelle pas d'observations particulières.

## V. Conclusions

69. Le projet de loi organique relatif à l'organisation des partis politiques et à leur financement est destiné à remplacer le décret-loi n°2011-87, actuellement en vigueur. Le projet est basé sur ce décret-loi, tout en modifiant certaines de ses dispositions et en ajoutant des règles plus complètes, entre autres, en matière de transparence, contrôle financier et sanctions. La Commission de Venise considère que le projet de loi est dans l'ensemble clairement rédigé, il est conforme au mandat constitutionnel et, s'il est adopté, il constituerait un pas important en avant pour assurer la transparence des partis politiques en général et de leur financement en particulier. Avec cet objectif, le projet de loi met en place une plateforme électronique pour la gestion des dossiers des partis politiques ; aussi, il prévoit l'introduction d'un financement public annuel des partis politiques<sup>101</sup> (en plus du financement public des campagnes électorales, déjà établi par la loi électorale de 2014 telle qu'amendée en 2017).

70. De telles mesures peuvent contribuer à empêcher la corruption, assurer l'égalité des chances des partis politiques et prévenir une dépendance excessive envers les donateurs privés ; de ce fait elles sont, en principe, en harmonie avec les normes internationales. Cela dit, le projet de loi pourrait bénéficier de certains amendements et adjonctions, pour mieux atteindre ces objectifs et pour assurer le bon équilibre entre la liberté d'association dont jouissent les partis politiques et leurs membres, d'une part, et les restrictions et le contrôle nécessaires, d'autre part. La Commission de Venise rappelle qu'aux termes de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, les restrictions à la liberté d'association doivent être prévues par la loi, poursuivre l'un des buts prévus par celle-ci et être « nécessaires dans une société démocratique ».

71. Il paraîtrait que le projet de loi vise à améliorer le système existant en mettant l'accent essentiellement sur la publicité des informations sur les partis politiques, l'audit financier par des commissaires aux comptes et la responsabilité des partis à respecter les règles renforcées. Cela est heureux en soi, mais le contrôle externe, par un organe indépendant, est également un élément nécessaire. Les informations obtenues par les rapporteurs semblent indiquer clairement que le contrôle financier des partis politiques était peu satisfaisant jusqu'ici ; il est donc conseillé d'introduire des mesures plus complètes pour rendre le contrôle plus efficace.

72. S'agissant des sanctions disponibles en cas de violation des règles, la Commission de Venise se félicite du remaniement important du régime existant qui introduit, entre autres, des amendes de différents niveaux, en fonction de la gravité de l'infraction, et la sanction de privation du financement public pour certaines infractions. Il est également important que le projet de loi ne prévoie plus la suspension d'activité du parti politique et qu'il réduise le catalogue d'infractions qui peuvent être sanctionnées par la dissolution du parti. Cependant, il est préoccupant que cette dernière sanction soit toujours prévue pour des infractions liées au financement du parti (telles que la non-publication de ses rapports financiers) ; au vu des normes internationales en la matière, une telle mesure doit rester exceptionnelle et ne peut

---

<sup>101</sup> Il est à relever qu'en vertu de l'article 66, « les dispositions relatives à l'octroi du financement public aux partis politiques entrent en vigueur à partir des élections législatives suivant la promulgation de la présente loi » ; les prochaines élections législatives sont prévues pour fin 2019.

se justifier que dans le cas où le parti prône l'utilisation de la violence ou l'utilise comme un moyen politique pour faire renverser l'ordre constitutionnel démocratique.

73. Enfin, il convient de souligner que l'efficacité de la réforme du financement des partis politiques en Tunisie ne repose pas seulement sur l'adoption de textes législatifs, mais dépend également de l'existence d'une volonté politique et de la mise en oeuvre concrète des dispositions applicables. Il est essentiel que les nouvelles règles soient toujours pensées dans la perspective d'une application effective.

74. La Commission de Venise formule les principales recommandations suivantes. En même temps, il convient de noter que les autres recommandations et suggestions formulées au fil du texte (repérées en *italiques*) sont également importantes ; elles visent, dans leur ensemble, à mieux aligner le cadre juridique des partis politiques et de leur financement de la Tunisie sur les normes du Conseil de l'Europe et d'autres normes internationales relatives aux droits de l'homme, ainsi que sur les recommandations figurant dans des avis antérieurs de la Commission de Venise :

- A. garantir, dans l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi, la liberté non seulement de constituer des partis politiques, mais aussi d'y adhérer et d'y exercer des activités, et ajouter le principe de proportionnalité et nécessité dans une société démocratique par rapport aux restrictions permises de cette liberté [paragraphe 18] ;
- B. introduire de plus brefs délais pour statuer sur les demandes d'enregistrement des partis politiques, et sur les recours contre les refus d'enregistrement, afin de garantir des décisions rapides [paragraphe 27] ;
- C. amender l'article 36 du projet de loi afin d'assurer que l'identité des donateurs ne soit pas portée à la connaissance du public, mais uniquement de l'organe de contrôle, en cas de petits dons clairement définis [paragraphe 41] ;
- D. s'agissant du financement public annuel des partis politiques non représentés au Parlement, réviser l'article 38 du projet de loi de manière à ce que la modalité de calcul de la prime et le nombre de voix à obtenir pour son exigibilité soient définis dans la loi elle-même [paragraphe 46] ;
- E. renforcer le dispositif de contrôle financier des partis politiques. La Cour des comptes, ou un autre organe désigné, indépendant et impartial, et doté de ressources suffisantes, devrait disposer d'un mandat, des compétences adéquates et d'une obligation clairement définis consistant à contrôler les états financiers des partis politiques, à vérifier l'exactitude des informations soumises, à ouvrir des enquêtes sur d'éventuelles irrégularités et à s'appuyer sur des pouvoirs renforcés pour assurer une coordination avec les services répressifs et d'autres organismes compétents [paragraphe 58] ;
- F. réviser le dispositif de sanctions. Entre autres, il devrait être fait en sorte que
  - la dissolution de partis politiques soit limitée au cas où ils prônent l'utilisation de la violence ou l'utilisent comme un moyen politique pour faire renverser l'ordre constitutionnel démocratique,
  - en cas d'irrégularités moins graves, des sanctions moins sévères telles que des avertissements ou des amendes de faible montant soient applicables avant de passer aux sanctions les plus sévères,
  - en tout cas, avant même qu'un avertissement soit officiellement prononcé, le parti soit en mesure de demander des éclaircissements sur la violation qui lui est reprochée et de corriger des irrégularités, et
  - toutes les dispositions soient libellées de façon à comprendre la notion de peine proportionnelle.Il est également recommandé de repenser les compétences pour imposer des sanctions aux partis politiques et de vérifier si ces compétences ne pourraient

être attribuées à la Cour des comptes, compte tenu notamment du droit constitutionnel [paragraphe 63, 64 et 67].

75. La Commission de Venise se tient à la disposition des autorités tunisiennes pour tout complément d'assistance à ce sujet.

Projet - restreint