



Strasbourg, 19 décembre 2011

Avis n°631 / 2011

CDL-AD(2011)046
Or. angl.

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

AVIS
SUR LE PROJET DE LOI
PORTANT MODIFICATION DE LA LOI SUR LES PARTIS POLITIQUES
DE LA RÉPUBLIQUE D'AZERBAÏDJAN

Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 89^e session plénière
(Venise, 16-17 décembre 2011)

sur la base des observations de

Mme Paloma BIGLINO CAMPOS (membre, Espagne)
M. James HAMILTON (membre suppléant, Irlande)
M. Nicolae ESANU (membre, Moldova)

I. Introduction

1. Le 26 mai 2011, les autorités azerbaïdjanaises ont demandé la Commission de Venise de préparer un avis sur le projet de loi portant modification de la loi sur les partis politiques élaboré par l'Administration du Président de la République d'Azerbaïdjan (CDL-REF(2011)059 ; ci-après « le projet de loi »).
2. Le présent projet d'avis repose sur une traduction anglaise non officielle du projet de loi fourni par les autorités azerbaïdjanaises. L'exactitude de cette traduction et celle de la numérotation des articles, paragraphes et alinéas ne peuvent pas être garanties. Toute étude juridique fondée sur des textes traduits est sujette à des problèmes d'interprétation dus à la traduction.
3. Le projet de loi modifie la loi sur les partis politiques (CDL-REF(2011)035), qui a fait l'objet d'un avis de la Commission de Venise en 2004 (CDL-AD(2004)025). Certains des amendements envisagés sont évalués au regard des recommandations formulées en 2004.
4. Le texte de l'avis est fondé sur les observations de Mme Paloma Biglino Campos (membre, Espagne) et de MM. Nicolae Esanu (membre, Moldova) et James Hamilton (membre suppléant, Irlande).
5. Dans le présent avis, le projet de loi est évalué à la lumière des instruments et normes internationaux et régionaux pertinents, notamment le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui énonce la liberté de s'associer, y compris de créer des partis politiques¹, la Convention européenne des droits de l'homme, qui garantit également le droit de s'associer², et l'abondante jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui offre des points de repère importants dans ce domaine, y compris sur la question du financement des partis politiques.
6. Le présent avis devrait être lu en parallèle avec les documents suivants :
 - a. CDL-AD(2004)025 Avis sur la loi sur les partis politiques de la République d'Azerbaïdjan, adopté par la Commission de Venise lors de sa 59^e session plénière (Venise, 18-19 juin 2004) ;
 - b. CDL-INF(2000)001 Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 41^e session plénière (Venise, 10-11 décembre 1999) ;

¹ Article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (adopté le 16 décembre 1966, entré en vigueur le 23 mars 1976), 999 UNTS 171.

² Article 11 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (adoptée le 4 novembre 1950, entrée en vigueur le 3 septembre 1953).

- c. CDL-INF(2001)008 Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques, adoptés par la Commission de Venise lors de sa 46e session plénière (Venise, 9-10 mars 2001) ;
- d. CDL-AD(2004)007 rev Lignes directrices sur la législation relative aux partis politiques : questions spécifiques, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 58^e session plénière (Venise, 12-13 mars 2004) ;
- e. CDL-AD(2004)004 Rapport sur la création, l'organisation et les activités des partis politiques, sur la base des réponses au questionnaire sur la création, l'organisation et les activités des partis politiques, adopté par la Commission de Venise lors de sa 57^e session plénière (12-13 décembre 2003) ;
- f. CDL-AD(2006)014 Avis sur l'interdiction des contributions financières aux partis politiques provenant de sources étrangères (avis *amicus curiae* demandé par la Cour européenne des droits de l'homme), adopté par la Commission de Venise lors de sa 66^e session plénière (Venise, 17-18 mars 2006) ;
- g. CDL-AD(2009)021 Code de bonne conduite en matière de partis politiques, adopté par la Commission de Venise lors de sa 77e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2008), et rapport explicatif, adopté par la Commission de Venise lors de sa 78^e session plénière (Venise, 13-14 mars 2009) ;
- h. CDL-AD (2010)024 Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 84^e session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010).

L'avis prend également en compte les travaux du groupe d'experts sur les partis politiques de l'OSCE/BIDDH.

- 7. Les 14 et 15 octobre 2011, des représentants des autorités azerbaïdjanaises ont tenu un échange de vues avec les rapporteurs de la Commission de Venise sur la première version du projet de loi. La réunion a été constructive et fructueuse, puisque les représentants des autorités ont informé les rapporteurs que plusieurs de leurs observations préliminaires seraient prises en considération. En effet, le texte du projet de loi examiné tient compte de certaines recommandations émises lors de la réunion du 15 octobre.
- 8. Le présent avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 89^e session plénière (Venise, 16-17 décembre 2011).

II. Remarques générales

- 9. La Commission de Venise a déjà adopté un avis concernant la loi sur les partis politiques de la République d'Azerbaïdjan en 2004. Sa conclusion était alors la suivante :

« Dans l'ensemble, la loi sur les partis politiques est une bonne loi et n'est pas indûment prescriptive. La principale préoccupation tient au point de savoir si la disposition de l'article 4 interdisant à un parti de commettre des actes contraires à l'ordre constitutionnel pourrait être utilisée pour refuser de reconnaître un parti cherchant à obtenir un changement constitutionnel fondamental par des moyens pacifiques, ou pour le dissoudre. Deuxième source de préoccupation : les dispositions de la loi concernant les dons faits à des partis politiques à des fins de corruption peuvent-elles être effectives ? L'affiliation aux partis politiques pourrait être une question à étudier plus avant (possibilité pour les non-ressortissants de participer aux activités des partis politiques). Enfin, la question se pose de savoir si les dispositions relatives aux dons ont un caractère discriminatoire à l'égard des syndicats par rapport aux employeurs et à leurs organisations. »³

10. Les problèmes soulevés par la Commission de Venise dans son avis de 2004 ne sont pas réglés par les amendements à la loi sur les partis politiques, ou ne le sont que partiellement.
11. En revanche, le projet de loi améliore certains articles de la loi en vigueur, notamment dans le domaine du financement des partis politiques. Il instaure un nouveau dispositif de financement public visant à assurer l'égalité des chances des partis politiques et à renforcer le pluralisme politique. Il prévoit en outre de nouvelles garanties concernant la transparence du financement des partis politiques et leur obligation comptable.

III. Observations sur le texte du projet de loi

1. Principes fondamentaux

12. Le premier amendement propose de modifier la définition d'un parti politique énoncée à l'article 1. Le principal changement consiste à définir les partis politiques comme des personnes morales sans caractère commercial. A part cela, l'amendement n'introduit aucun changement de fond. L'amendement envisagé ne répond pas à la critique formulée dans le précédent rapport de la Commission de Venise, à savoir que les ressortissants étrangers et les personnes apatrides ne peuvent pas être membres d'un parti politique. Dans son avis antérieur, la Commission attirait l'attention sur ses « Lignes directrices sur la législation relative aux partis politiques : questions spécifiques » (CDL-AD(2004)007 rev), adoptées lors de sa 58^e session plénière (Venise, 12-13 mars 2004), dans lesquelles elle souligne qu'il n'est pas justifié d'imposer aux ressortissants étrangers et aux apatrides une interdiction générale d'être membre d'un parti politique. D'après les lignes directrices :

« Les citoyens étrangers et les apatrides doivent être en mesure de participer d'une certaine façon à la vie politique de leur pays de résidence, tout au moins dans la mesure où ils peuvent participer aux élections. A tout le moins, l'Etat de résidence doit permettre à ces personnes d'être membres de partis politiques. Pour les questions relatives à la participation des ressortissants étrangers à la vie publique de leur pays de résidence, les Etats membres sont invités à appliquer dans toute la

³ CDL-AD(2004)025 Avis sur la loi sur les partis politiques de la République d'Azerbaïdjan, adopté par la Commission de Venise lors de sa 59^e session plénière (Venise, 18-19 juin 2004), paragraphe 27.

mesure du possible les dispositions de la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local. Des mesures complémentaires étendant les garanties énoncées par les dispositions de cette convention seraient les bienvenues. »⁴

Les rapporteurs ont pris note de l'explication donnée par les représentants des autorités, à savoir que cette participation serait impossible en raison de la situation géographique particulière du pays. Ils estiment néanmoins que l'Azerbaïdjan pourrait poursuivre ses efforts en vue de trouver un moyen de satisfaire à cette recommandation.

13. Le projet de loi ne contient aucune disposition tendant à encourager la participation des femmes aux partis politiques. Les Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques recommandent ce qui suit :

« Concernant les instruments universels et régionaux conçus pour garantir l'égalité des femmes ainsi que les principes généraux de non-discrimination, la législation devrait s'efforcer de garantir aux femmes la capacité de participer pleinement à l'activité des partis politiques dans la mesure où cette fonction revêt une importance fondamentale sous l'angle de l'exercice intégral par les intéressées de leurs droits politiques. »⁵

Les rédacteurs pourraient juger utile d'inclure des dispositions dans ce sens dans le texte du projet de loi.

14. Il est proposé d'ajouter à l'article 3 un deuxième paragraphe ainsi libellé :

« L'activité des partis politiques ne doit pas viser à restreindre les droits et les libertés fondamentaux de l'homme et du citoyen dont jouissent leurs membres en vertu de la Constitution de la République d'Azerbaïdjan, des accords internationaux auxquels la République d'Azerbaïdjan est partie et des autres dispositions législatives de la République d'Azerbaïdjan. »

15. Dans la mesure où les amendements à l'article 3 envisagés interdisent aux partis politiques de mener des activités visant à restreindre les droits de l'homme et les droits civiques de leurs membres, il semble que cette disposition est justifiée et opportune. Le Code de bonne conduite en matière de partis politiques, adopté par la Commission de Venise lors de sa 77^e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2008), affirme que

« [I]es partis politiques jouent un rôle essentiel dans toute société démocratique, et les Etats veillent par conséquent à ce que ces principes leur soient appliqués. Les partis doivent eux aussi respecter et promouvoir ces mêmes principes, qu'ils doivent prendre en compte pour leur organisation, leur fonctionnement et leur financement. »

⁴ CDL-AD(2004)007 rev Lignes directrices sur la législation relative aux partis politiques : questions spécifiques, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 58^e session plénière (Venise, 12-13 mars 2004), point H.

⁵ Voir Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 84^e session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010), par. 101.

« Les partis politiques doivent respecter les valeurs exprimées par les règles internationales relatives à l'exercice des droits civils et politiques (Pacte des Nations Unies et CEDH). Les partis doivent respecter la Constitution et la loi. »⁶

16. Plusieurs changements sont proposés à l'article 4. La disposition originale semble avoir eu pour but d'interdire le fonctionnement de partis politiques au sein d'organismes publics, probablement pour éviter que des instances publiques, censées respecter le principe d'égalité de traitement de tous les citoyens, ne deviennent le fief de tel ou tel parti. Cette précaution était certainement dictée par l'expérience des régimes communistes d'avant 1989. L'amendement proposé au paragraphe 1 de l'article 4 vise apparemment à interdire aux partis politiques d'avoir leurs bureaux dans des bâtiments publics. Si cette interprétation est exacte, ce changement est bienvenu.
17. Au paragraphe 4.2, il conviendrait probablement de mentionner également à la fin de la phrase les « critères de genre et autres critères » pour que cette disposition soit conforme aux instruments internationaux en matière de droits de l'homme.
18. Un autre amendement à l'article 4 (paragraphe 3) tend à faire passer de 1 000 à 5 000 le nombre minimum d'adhérents d'un parti politique pour que celui-ci puisse être enregistré. Dans son précédent avis, la Commission de Venise indiquait que, dans un pays comptant 8 millions d'habitants, un seuil de 1 000 membres lui paraissait raisonnable. Le nouveau seuil semble être démesuré et imposer aux citoyens qui souhaitent exercer leurs droits découlant de l'article 11 de la CEDH une contrainte qui pourrait s'avérer restrictive et, partant, disproportionnée et non nécessaire dans une société démocratique. Ce seuil paraît élevé, surtout pour un nouveau parti.
19. Dans la proposition initiale, il était envisagé de modifier le quatrième paragraphe de l'article 4, qui interdit la création et le fonctionnement de partis politiques qui auraient pour but de renverser ou de changer par la force l'ordre constitutionnel de la République, de porter atteinte à son intégrité territoriale, de faire l'apologie de la guerre ou de la violence, d'inciter à la haine raciale, nationale ou religieuse, ou de perpétrer d'autres actes contraires à l'ordre constitutionnel de la République et incompatibles avec ses obligations juridiques internationales. L'amendement aurait supprimé les mots « par la force », de sorte que tout appel en faveur d'un changement de l'ordre constitutionnel aurait été interdit. A la suite des discussions entre les rapporteurs et les auteurs des amendements, les mots « par la force » ont été conservés dans le texte. La Commission se félicite de ce revirement positif.
20. Un deuxième changement apporté au paragraphe 4 de l'article 4 tend à ajouter une disposition interdisant expressément de faire campagne pour changer le principe de laïcité de la République.
21. A cet égard, la Commission rappelle que l'article 11.2 de la CEDH établit que l'exercice de la liberté de réunion et d'association ne peut faire l'objet « *d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ».

⁶ CDL-AD(2009)021 Code de bonne conduite en matière de partis politiques, adopté par la Commission de Venise lors de sa 77^e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2008) et rapport explicatif, adopté par la Commission de Venise lors de sa 78^e session plénière (Venise, 13-14 mars 2009), section II.A.2, par. 15-16.

22. Dans son avis de 2004, la Commission de Venise critiquait l'article 4 en rappelant, à l'appui de ses observations, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme :

« La Cour a, à de nombreuses reprises, clairement dit que le droit à la liberté d'expression inclut le droit de défendre des idées offensantes, choquantes ou gênantes. La Cour a notamment conclu que les partis politiques sont en droit de faire campagne en faveur d'une modification de la législation ou des structures juridiques ou constitutionnelles de l'Etat sous réserve de deux conditions : 1) que les méthodes employées à cette fin soient en tous points légales et démocratiques et 2) que les modifications proposées soient elles-mêmes compatibles avec les principes démocratiques fondamentaux (...) La Cour a déclaré que le fait qu'une proposition politique donnée est incompatible avec les principes et les structures actuels de l'Etat turc ne signifie pas qu'elle soit contraire aux principes démocratiques. Il est de l'essence même de la démocratie de permettre la défense et la discussion de différents projets politiques, même ceux qui modifieraient les structures existantes d'un Etat. (Voir Parti socialiste de Turquie (PST) et autres c. Turquie, n°26482/95, 12 novembre 2003) »

23. La Commission note que l'insertion des mots « par la force » représente un pas dans la bonne direction. Toutefois, en attendant des éclaircissements sur le point de savoir si ces mots se rapportent à l'ensemble du paragraphe 4 de l'article 4 ou uniquement à sa première partie, elle n'est pas en mesure de conclure définitivement si l'article tel qu'il est maintenant formulé est parfaitement conforme à la CEDH.

2. Dispositions relatives à l'organisation interne des partis politiques

24. L'article 5 prescrit la manière dont les partis politiques doivent mener leurs activités. Dans son précédent avis, la Commission ne voyait rien à redire à cette disposition. Les amendements proposés ne présentent pas un caractère fondamental et ne posent apparemment aucun problème.
25. L'article 6 traite de la charte d'un parti politique. Ses dispositions énoncent en termes généraux les éléments qui doivent figurer dans cette charte (qui est en quelque sorte la constitution du parti). Là encore, les changements proposés semblent de nature technique et ne soulèvent aucune objection.
26. L'article 7 porte sur le nom des partis politiques. Les changements proposés sont ici aussi mineurs et de nature technique, et la Commission n'a pas d'observation à faire.
27. A l'article 8, relatif à l'affiliation aux partis politiques, il est proposé d'ajouter une disposition selon laquelle nul ne peut être contraint d'adhérer ou de rester adhérent à un parti politique. Cette disposition est à l'évidence acceptable. On relèvera peut-être avec intérêt que cet article interdit à certaines personnes d'être membres d'un parti politique, notamment le Président de la République, les juges, le médiateur, les militaires, les procureurs, une grande partie des fonctionnaires, les membres du personnel des organes de presse du service public et les personnalités religieuses. Dans son précédent avis, la Commission faisait observer que le contenu précis d'une telle liste était un inépuisable sujet de discussion, notait que toute règle de cet ordre portait nécessairement atteinte aux droits des intéressés de participer à la vie politique, mais concluait toutefois qu'il existe des fonctions dans lesquelles la nécessité de l'impartialité est telle qu'elles ne pourraient être adéquatement occupées par des personnes jouant dans le même temps un rôle actif en

politique. Elle estimait que c'était le cas des membres de l'appareil judiciaire et du médiateur, mais aussi que de puissants arguments militaient en faveur de l'interdiction de la participation aux activités de partis politiques pour les échelons supérieurs du ministère public, soulignant que ces considérations sont particulièrement valables dans une démocratie émergente comme l'est l'Azerbaïdjan.

28. Un autre point problématique est l'adhésion des non-ressortissants aux partis politiques. Si les Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise⁷ reconnaissent que la citoyenneté est une restriction raisonnable au droit de participer à la vie politique, elles soulignent également que les instruments de protection des droits de l'homme accordent généralement aux étrangers la même protection générale que celle dont jouissent les nationaux.
29. L'article 9 concerne les droits des membres d'un parti politique. Des changements techniques sont envisagés. De nouvelles dispositions prévoient que les membres d'un parti politique ont le droit d'élire ses organes dirigeants et d'y être élus, d'obtenir des informations sur les activités du parti et de ses organes dirigeants et de faire appel des décisions des organes dirigeants. Ces dispositions n'appellent aucune remarque.
30. L'article 10 porte sur l'expression de la volonté au sein des organes des partis politiques. Dans sa forme actuelle, l'article 10 dispose simplement que les modalités d'expression de la volonté d'un parti politique doivent être fixées dans sa charte. Il est maintenant envisagé qu'un congrès, qui serait l'organe suprême du parti, soit convoqué au moins tous les cinq ans. Le congrès adopterait la charte et le programme du parti ainsi que les amendements à ces textes, élirait les autres organes dirigeants et prendrait les décisions de réorganisation et de dissolution du parti. Cette forme d'organisation ne semble pas poser de problème particulier, puisque c'est ainsi que fonctionnent la plupart des partis politiques démocratiques. On pourrait toutefois objecter qu'il appartient aux partis de choisir leur mode d'organisation particulier, dès lors que celui-ci est conforme aux principes démocratiques, et que l'Etat ne doit pas se montrer excessivement directif en la matière.

3. Droits et devoirs des partis et relations avec l'Etat

31. L'article 12 traite des droits et des devoirs des partis politiques. Plusieurs changements sont envisagés, mais ils semblent être d'ordre technique et ne soulèvent, a priori, aucune préoccupation. L'alinéa 12.1.4 prévoit que les partis peuvent soumettre des propositions en vue de l'élaboration de textes normatifs ; cette nouvelle disposition est bienvenue, mais il reste à voir comment elle sera appliquée dans la pratique.
32. L'article 13 porte sur les droits et obligations de l'Etat à l'égard des partis politiques. Des amendements tendent, d'une part, à supprimer l'obligation faite à l'Etat d'assurer la sécurité des organes dirigeants des partis et, d'autre part, à lui imposer d'apporter un soutien financier aux partis en leur allouant des fonds publics. Ces dispositions ne semblent pas soulever de difficultés.
33. L'article 14, consacré à l'enregistrement des partis, fait l'objet de plusieurs propositions d'amendements.

⁷ CDL-AD(2010)024.

34. Premièrement, les dispositions régissant dans le détail les documents à soumettre avec la demande d'enregistrement et les signatures devant être apposées sur cette demande sont supprimées ; elles seront incluses dans une loi distincte « relative à l'enregistrement et au registre national des personnes morales ». Cette loi n'ayant pas été transmise à la Commission de Venise, celle-ci n'est pas en mesure de se prononcer à ce sujet.
35. Deuxièmement, il est maintenant proposé d'ajouter une nouvelle disposition ainsi libellée : « 14.2 *Les partis politiques qui n'ont pas été officiellement enregistrés ne peuvent s'exprimer publiquement ni agir au nom d'un parti politique officiellement enregistré.* » On voit mal pourquoi une association de citoyens qui aspire à devenir un parti politique s'exprimerait au nom d'un parti existant. Une version antérieure de cette disposition aurait empêché les membres d'un parti politique non enregistré d'exercer leur liberté d'expression. Il a été souligné que certains éléments peuvent être subordonnés à l'enregistrement d'un parti politique, comme le droit de se porter candidat à une élection au nom de ce parti ou le droit de bénéficier de financements publics, mais que le fait qu'un parti politique ne soit pas enregistré ne peut en aucun cas justifier de priver quiconque des droits aux libertés d'expression, de réunion ou d'association.
36. Il est envisagé de supprimer l'article 15, qui instaure une responsabilité pénale, administrative, financière et autre en cas de manquement à la loi. Il sera remplacé par un nouvel article 22 établissant une « responsabilité » en cas de manquement mais sans préciser ce que cela implique ni qui est habilité à faire appliquer la loi.

4. Dissolution des partis politiques

37. L'article 16 porte sur la dissolution des partis politiques et la suspension de leurs activités. Les premières dispositions traitent de la dissolution volontaire. Les dispositions suivantes prévoient qu'en cas de manquement à la législation « l'organe exécutif compétent » adresse au parti un avertissement et est habilité à saisir un tribunal en vue de dissoudre un parti qui enfreint l'article 4 ou ne se conforme pas à l'avertissement reçu. Comme indiqué plus haut, l'article 4 interdit entre autres aux partis d'avoir leurs bureaux au sein d'organismes publics nationaux ou locaux et de se constituer sur la base de critères professionnels, raciaux, ethniques ou religieux. Le même article fixe le nombre minimum de membres que doit comprendre un parti et interdit la création d'un parti qui a) aurait pour but de changer l'ordre constitutionnel et le principe de laïcité de l'Etat, b) de prôner la violation de l'intégrité territoriale de l'Etat, c) de faire l'apologie de la guerre ou de la violence, d) d'inciter à la haine raciale, nationale ou religieuse, ou de perpétrer d'autres actes contraires à l'ordre constitutionnel.
38. La nature de l'« organe exécutif compétent » n'est pas précisée. Selon les Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise, « *[i]l conviendrait d'identifier clairement les organes responsables du contrôle des partis politiques et d'énoncer des lignes directrices précises définissant leurs fonctions et les limites de leur pouvoir* »⁸. Les Lignes directrices indiquent en outre que « *[l]es organes de contrôle doivent demeurer neutres et objectifs en matière d'enregistrement (à supposer que cette formalité soit obligatoire), de vérification des comptes et de réglementation de*

⁸ CDL-AD(2010)024 Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 84^e session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010), paragraphes 218 et 219.

l'activité des partis politiques »⁹. A l'évidence, il est plus difficile de satisfaire à ces exigences si l'organe de suivi n'est pas une institution indépendante mais un organe exécutif subordonné aux acteurs politiques.

39. Il importe que tout organe exerçant ce pouvoir soit impartial, et donc indépendant du gouvernement ou de ministres qui auraient intérêt à tenir en échec leurs adversaires politiques.

40. Outre les problèmes liés à l'article 4, la disposition de l'article 16 prévoyant la dissolution d'un parti qui ne se conforme pas à un avertissement pourrait être disproportionnée, puisque même une infraction mineure à l'avertissement serait apparemment suffisante pour déclencher son application.

5. Financement des partis politiques

41. L'article 17 est consacré au financement des partis politiques. Le projet de loi satisfait globalement aux exigences énoncées dans les Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques¹⁰. En effet, il prévoit des restrictions suffisantes sur les contributions privées, un équilibre entre les financements privé et public et des critères équitables concernant l'allocation des aides financières publiques.

42. Les partis sont financés par des fonds provenant du budget de l'Etat et par des fonds privés. Ne peuvent effectuer des dons privés : l'Etat et les instances municipales ainsi que les personnes morales qu'ils détiennent, les Etats étrangers, les non-ressortissants et les apatrides ainsi que les personnes morales qu'ils détiennent, les organisations et mouvements internationaux, les unités militaires, les associations publiques, les entités religieuses, les syndicats et les personnes anonymes.

43. L'ajout d'un nouvel article 17-1 prévoyant l'allocation de fonds du budget de l'Etat aux partis politiques constitue un progrès. En effet, un système de financement public renforce le pluralisme politique et permet aux partis de disputer les élections dans des conditions d'égalité des chances¹¹. Cet article définit une formule complexe pour l'attribution de ce financement : un montant égal à 10 % des fonds est réparti, proportionnellement aux voix obtenues, entre les partis ayant obtenu au moins 3 % des voix aux précédentes élections législatives mais non représentés au parlement. Les fonds restants sont alloués aux partis représentés, à raison de 40 % répartis à parts égales et 50 % proportionnellement au nombre de sièges obtenus. Cette formule paraît équitable, à ceci près qu'elle ne tient pas compte des partis nouvellement créés. Il conviendrait de trouver un mécanisme permettant d'allouer, au moins rétroactivement, des fonds à un parti entre la date de sa création et les premières élections où il atteint le seuil de 3 % ou obtient des sièges au parlement.

44. La loi n'instaure pas de mécanisme de contrôle de l'utilisation des fonds publics, bien qu'elle fasse obligation de soumettre des états financiers. Il convient de remédier à cela, peut-être dans le cadre des dispositions sur le financement des partis.

⁹ Ibid., paragraphe 160.

¹⁰ Ibid., paragraphes 159 - 192.

¹¹ CDL-AD(2010)024 Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 84^e session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010), par. 176.

45. L'article 19 donne le droit de recevoir des dons privés. Il est interdit aux partis d'accepter des dons effectués dans le but d'en retirer un avantage économique ou politique, d'octroyer un privilège ou un avantage aux donateurs et de leur proposer ou de leur promettre un privilège ou un avantage ; il est interdit aux donateurs de demander ou d'accepter un privilège ou un avantage. Si l'intention semble excellente, le texte ne précise cependant pas comment cette disposition pourra être appliquée. Aucune disposition n'érige en infraction le manquement à ces règles ni ne prévoit de sanctions administratives. Il n'est pas non plus exigé que la liste détaillée des dons soit publiée. Le montant des dons et l'identité des donateurs doit figurer dans un état financier, mais la loi ne précise pas que cet état doit être publié ni que le montant accordé par chaque donateur doit être divulgué. Enfin, le montant des dons n'est pas plafonné. Les garanties mises en place pour prévenir les abus sont par conséquent insuffisantes. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH ont indiqué dans certains de leurs documents normatifs que le montant total des contributions peut être limité de manière raisonnable pour éviter toute distorsion du processus politique en faveur d'intérêts fortunés et empêcher la corruption ou l'achat d'influence politique¹².
46. L'article 21 impose aux partis politiques de tenir une comptabilité et d'établir des états financiers conformément à la loi relative à la comptabilité. Ces états doivent être soumis chaque année à l'organe exécutif compétent. Ils doivent indiquer le nombre de membres payant une cotisation. Les états financiers annuels doivent être publiés dans les médias avec l'avis de l'auditeur. Il n'est toutefois pas précisé quel doit être le niveau de détail des informations publiées. Il faudrait instaurer une obligation de publier nominativement les dons supérieurs à un certain montant.
47. L'article 21, paragraphe 2, dispose que les partis politiques soumettent chaque année un état financier à l'organe exécutif compétent. L'autorité chargée de contrôler les finances des partis politiques devrait être un organe indépendant. Ce principe a été affirmé par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe dans sa Recommandation Rec(2003)4¹³. Le texte de la loi n'est pas clair quant à la nature et aux compétences de cet organe exécutif.

6. Responsabilité des partis politiques en cas de violation de la législation

48. Enfin, le texte prévoit que les manquements à la loi engagent la responsabilité des partis conformément à la législation azerbaïdjanaise. Il n'est pas précisé s'il s'agit ici uniquement de responsabilité civile, ou également de responsabilité pénale, ni qui a compétence pour faire appliquer la loi (article 22).

IV. Conclusions

49. La loi sur les partis politiques régit un large éventail de questions. Toutefois, sur certains plans, elle n'apporte pas de précisions sur les procédures. Les amendements envisagés tentent de réglementer de façon plus détaillée certains aspects du fonctionnement des partis politiques, mais sans combler d'autres lacunes de la loi. Par exemple, le texte ne prévoit pas de contrôle des dépenses des partis politiques et des dons privés, ni de

¹² CDL-INF(2001)008 Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques, adoptés par la Commission de Venise lors de sa 46e session plénière (Venise, 9-10 mars 2001), par. b.6(a) et CDL-AD(2010)024 Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 84^e session plénière (Venise, 15-16 octobre 2010), par. 170 et 175.

¹³ Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, notamment l'article 14 des Règles.

mesures effectives pour prévenir la corruption. Il n'indique pas avec suffisamment de clarté quelles informations financières doivent être rendues publiques.

50. Un certain nombre de problèmes relevés dans le précédent avis de la Commission de Venise (2004) n'ont pas été réglés. Ces problèmes sont notamment l'inefficacité des mesures de prévention des dons effectués à des fins de corruption, déjà mentionnée, et le caractère potentiellement discriminatoire à l'égard des syndicats, par rapport aux organisations d'employeurs, des dispositions relatives aux dons privés. Une troisième critique portait sur l'exclusion des ressortissants étrangers et des apatrides de la vie politique.
51. Dans son avis de 2004, la Commission se demandait si les dispositions imposant aux partis de s'abstenir de perpétrer des actes contraires à l'ordre constitutionnel pouvaient être utilisées pour refuser la reconnaissance ou ordonner la dissolution d'un parti qui chercherait à obtenir un changement constitutionnel par des voies pacifiques. Les amendements initiaux tendaient à renforcer plutôt qu'à apaiser ces préoccupations, et il ne faisait plus de doute que le projet de loi aurait interdit la création d'un parti politique qui aurait prôné une modification pacifique de la structure constitutionnelle de l'Etat. Une telle interdiction serait contraire aux principes établis par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. A la suite des discussions entre les rapporteurs de la Commission de Venise et les rédacteurs des amendements, l'expression « changer par la force » a été rétablie dans le texte. La Commission se félicite de ce revirement positif.
52. Le relèvement envisagé, de 1 000 à 5 000, du nombre minimum de membres d'un parti politique n'est pas justifié.
53. Avec cette loi, il pourrait s'avérer difficile de créer un parti politique dont les objectifs seraient de représenter, de soutenir et de défendre les droits de minorités ethniques.
54. Les dispositions relatives à la dissolution des partis politiques ne précisent pas quel « organe exécutif » serait chargé de leur application. Cet organe devrait être impartial et indépendant du gouvernement. Il semble qu'il y ait un risque d'application disproportionnée de certaines dispositions. De l'avis de la Commission, cet article nécessite quelques clarifications.
55. La Commission de Venise se tient à la disposition des autorités azerbaïdjanaises pour les aider à créer un cadre juridique relatif aux partis politiques qui soit conforme aux normes du Conseil de l'Europe et aux autres normes internationales en matière de liberté d'association au sein de partis politiques.