



Strasbourg, le 20 mars 2012

Avis n°658/2011

CDL-AD(2012)003
Or. angl.

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

AVIS

SUR

LA LOI SUR LES PARTIS POLITIQUES
DE LA FEDERATION DE RUSSIE

Adopté par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 40^e réunion
(Venise, 15 mars 2012)
et par la Commission de Venise
lors de sa 90^e session plénière
(Venise, 16-17 mars 2012)

sur la base des observations de

M. James HAMILTON (membre suppléant, Irlande)
M. Peter PACZOLAY (membre, Hongrie)
M. Kaarlo TUORI (membre, Finlande)

I. Introduction

1. Le 15 décembre 2011, la Commission de Venise a été saisie d'une demande de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) la priant de rendre un avis sur la Loi fédérale sur les partis politiques au regard, en particulier, de *l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme en avril 2011 et du récent refus d'enregistrement opposé au Parti de la liberté du peuple*". L'APCE était préoccupée par le fait qu'en raison « *du caractère restrictif de cette loi, il était difficile pour les partis politiques d'être enregistrés* ».

2. La Commission a donc réalisé une analyse en s'intéressant surtout aux conditions d'enregistrement des partis politiques, au contrôle de leurs activités et aux motifs pour lesquels ils peuvent être dissous. Ce faisant, la Commission s'est appuyée sur la Constitution de la Fédération de Russie, la Loi sur les partis politiques (CDL-REF(2012)001) et le *Code de bonne conduite en matière de partis politiques* adopté par la Commission de Venise à sa 77^e session plénière (Venise, décembre 2009, CDL-AD(2009)021), les *Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques*, adoptées par la Commission de Venise en octobre 2010 (CDL-AD(2010)024), les Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues (CDL-INF(2000)1), le document intitulé « Lignes directrices et rapport explicatif sur la législation relative aux partis politiques : questions spécifiques » (CDL-AD(2004)007rev, 15 avril 2004), le Rapport sur la participation des partis politiques aux élections (CDL-AD(2006)025, 14 juin 2006) et le Rapport sur la création, l'organisation et les activités des partis politiques rédigé sur la base des réponses au questionnaire sur la création, l'organisation et les activités des partis politiques (CDL-AD (2004)004, 16 février 2004). La Commission a particulièrement tenu compte des articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

3. MM. Tuori (membre, Finlande), Paczolay (membre, Hongrie) et Hamilton (membre suppléant, Irlande) ont été désignés rapporteurs par la Commission de Venise. Les 16 et 17 février 2012, MM. Tuori et Hamilton, ainsi que M. Markert et Mme Ubeda de Torres, du Secrétariat de la Commission, ont rencontré les autorités concernées, ainsi que des représentants de la société civile, des membres de partis politiques non représentés à la *Douma* et des représentants d'associations ayant tenté en vain de se faire enregistrer. Le présent avis a été élaboré sur la base des observations des membres et des éléments recueillis au cours de ces réunions.

4. L'Institut de législation et de droit comparé, sous les auspices du gouvernement de la Fédération de Russie, a rédigé des commentaires sur la loi sur les partis politiques de la Fédération de Russie (CDL(2012)025), qui ont été dûment pris en considération dans l'élaboration de cet avis.

5. Le présent avis a été adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 40^e réunion (Venise, 15 mars 2012) et par la Commission de Venise lors de sa 90^e session plénière (Venise, 16 -17 mars 2012).

II. Observations générales

6. Les précédentes élections à la *Douma* ont eu lieu en décembre 2011. Dans son rapport sur ces élections, l'APCE a relevé que « *les représentants de tous les partis politiques avaient indiqué à la commission ad hoc que les règles d'enregistrement des nouveaux partis limitaient le droit des citoyens de créer des associations, droit pourtant protégé par la Constitution et les articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, et*

qu'il convenait de ce fait de les modifier¹ ». Cette observation était partagée par les observateurs de l'OSCE/BIDDH, qui étaient présents pendant tous les scrutins, sauf celui de 2007-2008.

7. Les points les plus critiques portent sur l'enregistrement des partis politiques et les conditions à observer pour participer à une élection et désigner des candidats. Depuis les élections à la *Douma* de 2007, seul un nouveau parti politique a été enregistré en 2009, le parti de la Juste cause, qui a donc pu participer aux élections. En revanche, d'autres partis, comme le Parti de la liberté du peuple ou PARNAS, créé en 2007 après la dissolution du Parti républicain, n'ont pas pu se faire enregistrer. Après la modification apportée à la Loi sur les partis politiques en 2006, le nombre de signatures de membres requis était de 50 000, puis de 45.000 après une nouvelle modification et il est de 40 000 depuis le 1^{er} janvier 2012 (c'est-à-dire après les élections législatives de décembre 2011). Pour justifier le refus d'enregistrement opposé au PARNAS, le Ministre de la justice a notamment évoqué « *des violations de règles procédurales, en particulier l'inscription de mineurs et de citoyens décédés sur les listes, ainsi que le silence de la Charte du parti sur la rotation de ses dirigeants* » (Rapport d'évaluation de 2011 de l'OSCE/BIDDH sur la période pré-électorale, élections à la *Douma*)².

8. Dans un arrêt du 12 avril 2011, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que la dissolution du Parti républicain, qui avait été ordonnée par la Cour suprême russe, était contraire à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. Cet arrêt est devenu définitif le 15 septembre 2011, la CEDH ayant décidé de ne pas renvoyer l'affaire à la Grande chambre.

9. Etant donné qu'en vertu de la législation russe, les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme sont considérés comme des faits nouveaux susceptibles d'être invoqués devant les tribunaux, une demande de réouverture de l'affaire relative au Parti républicain a été déposée devant la Cour suprême russe. Le 23 janvier 2012, celle-ci est revenue sur sa décision, déclarant la dissolution du parti concerné illégale. Comme cet arrêt a été contesté, la décision définitive de la Cour suprême demeure en suspens.

10. Une refonte de la loi sur les partis politiques a été engagée par le Président Medvedev le 23 décembre 2011. Son objet est d'assouplir et de simplifier les conditions d'enregistrement des partis politiques en diminuant le nombre d'adhérents requis (il est proposé de réduire de 40 000 à 500 membres ; quant à la représentation dans plus d'une moitié des Sujets de la Fédération, elle demeure requise) et d'imposer la soumission de rapports financiers à la Commission électorale centrale tous les trois ans et non plus annuellement. Aucun nombre particulier de membres n'est requis dans chaque Sujet de la Fédération, pourvu que le nombre total de 500 soit atteint. Le Ministère de la Justice russe a indiqué que 5 ou 6 personnes suffisaient pour qu'une subdivision soit légalement établie.

III. Législation relative aux partis politiques en Russie

11. Les droits à la liberté d'association et à la liberté d'expression et d'opinion sont indispensables au bon fonctionnement d'une société démocratique. Les partis, qui sont un moyen collectif d'expression politique, doivent être en mesure d'exercer ces droits sans entrave. Ainsi qu'indiqué par la Commission de Venise dans les Lignes directrices élaborées avec l'OSCE/BIDDH :

¹ Paragraphe 19, Rapport publié le 23 janvier 2012, doc 12833.

² Le Front unie des travailleurs de Russie (ROT FRONT) et l'Autre Russie se sont également vu refuser l'enregistrement pour divers motifs liés à leurs symboles (première affaire) et la compatibilité avec la législation (deuxième affaire).

« Les partis sont apparus comme le principal outil de participation et de contestation politique dont disposent les individus et sont reconnus par la Cour européenne des droits de l'homme comme indispensables au fonctionnement de la démocratie. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a également reconnu que les partis politiques constituent « un élément clé de la concurrence électorale et un mécanisme de lien essentiel entre l'individu et l'Etat » en intégrant « les groupes et les individus dans le processus politique [...] ». Comme indiqué au paragraphe 3 du Document de Copenhague, le pluralisme politique - tel qu'il est favorisé par la Conférence et les partis d'opposition - est indispensable au bon fonctionnement de la démocratie³ ».

12. L'existence d'une loi spécifique sur les partis politiques n'est pas indispensable à une démocratie. Quand une telle loi existe, elle ne doit toutefois pas « affecter indument les activités ou les droits des partis politiques » (Lignes directrices, paragraphe 29). Elle doit au contraire faciliter leur rôle en tant que rouages essentiels de la démocratie, et assurer la protection complète de leurs droits.

13. Exception faite de son article 13, qui reconnaît la diversité politique et le multipartisme, la Constitution de la Fédération de Russie ne comporte aucune référence aux partis politiques. La Loi fédérale sur les partis politiques adoptée en 2001 compte 48 articles répartis en 10 chapitres : le chapitre I comporte les dispositions générales ; le chapitre II porte sur la création d'un parti politique ; le chapitre III sur la procédure d'enregistrement ; le chapitre IV réglemente la structure interne des partis politiques ; le chapitre V énumère leurs droits et obligations ; le chapitre VI est consacré à l'aide publique dont les partis peuvent bénéficier ; le chapitre VII porte sur les règles relatives à leur financement ; le chapitre VIII réglemente la participation aux élections et aux référendums ; le chapitre IX fixe les conditions de suspension et de dissolution des partis politiques ; le chapitre X comporte les dispositions finales et transitoires. La longueur et le caractère détaillé de la réglementation appellent à elles seules un examen. En effet, toute loi exhaustive régissant l'exercice d'un droit fondamental comporte nécessairement des restrictions.

14. Selon l'article 36.1 de la loi, « seul les partis enregistrés peuvent désigner des candidats (listes de candidats) aux élections des députés ou d'autres organes publics ». Par organe public, on entend non seulement les institutions fédérales mais également les organes à tous les échelons administratifs de la Fédération de Russie. Cependant, la Commission de Venise a été informée que, suite à une décision de la Cour constitutionnelle de Russie, les élections locales sont exclues⁴. Les partis politiques peuvent désigner des candidats à l'élection à la présidence de la Fédération de Russie (les candidatures indépendantes sont également autorisées dans ce cas). Le rôle des partis politiques en Russie a donc une importance cruciale. La loi en vigueur comporte non seulement des dispositions extrêmement précises sur les conditions et le processus d'enregistrement, mais également sur le contrôle des autres activités des partis, leur fonctionnement et structures internes. La violation de l'une quelconque de ces règles peut entraîner leur suspension ou dissolution. Rien n'est dit sur la nécessité de respecter le principe de proportionnalité dans la prise de décision et à cet égard, la loi ne distingue pas entre les violations graves et anodines.

15. Les lois régissant les partis politiques devraient être établies en tenant compte des normes internationales relatives aux droits de l'homme et de la jurisprudence pertinente. L'imposition de restrictions aux partis n'est possible que si elles peuvent être considérées comme nécessaires dans une société démocratique, conformément aux articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme.

³ *Lignes directrices de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques*, CDL-AD(2010)024, paragraphe 24.

⁴ Cour constitutionnelle de Russie, décision (*opredelenie*) du 6 juillet 2010.

16. Compte tenu de ce qui précède, les observations qui figurent dans le présent avis doivent être lues conjointement avec l'avis sur la Loi relative à l'élection des députés à la *Douma d'Etat* (CDL-AD(2012)002).

IV. Conditions d'enregistrement des partis politiques

17. Les conditions générales imposées aux partis sont énoncées à l'article 3 de la Loi sur les partis politiques. Introduites par la loi de 2001, elles portent essentiellement sur la représentation territoriale et le nombre minimum d'adhérents. La loi fixe également des règles relativement précises sur le fonctionnement des partis : fréquence à laquelle ils doivent convoquer des congrès, élection de leurs dirigeants et rotation, notamment. Les partis politiques et leurs sections régionales sont enregistrés conformément aux dispositions générales de la Loi fédérale sur l'enregistrement d'Etat des personnes morales et des entrepreneurs individuels et aux dispositions spéciales du chapitre III de la Loi sur les partis politiques. D'autres types de conditions s'ajoutent à celles qui ont trait au nombre de membres minimum et à la représentation géographique.

A. Représentation territoriale

18. Selon l'article 3.2.a, tout parti politique doit disposer de sections régionales dans plus de la moitié des Sujets de la Fédération de Russie et avoir 400 membres au moins (contre 500 auparavant). Les autres sections doivent compter 150 membres au minimum (Article 3.2.b de la Loi sur les partis politiques). Dans un arrêt du 1er février 2005 (relatif au *Parti républicain balte*, un parti régional qui avait été dissous parce qu'il ne remplissait pas les conditions légales relatives à la représentation territoriale et au nombre de membres minimum), la Cour constitutionnelle russe a indiqué que l'objectif de cette règle était d'empêcher la création, le fonctionnement et la participation de partis strictement régionaux aux élections.

19. Pour la Cour européenne des droits de l'homme, les conditions d'enregistrement ne constituent pas en soi une violation de la liberté d'association⁵. Cela étant, les *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* (CDL-AD(2010)024) énoncent que « *les conditions d'enregistrement (des partis politiques) ne sont pas indispensables à une société démocratique* » (reprenant ainsi le paragraphe 65 du rapport de 1998 sur la dissolution et l'interdiction des partis politiques). Lorsque la loi requiert l'enregistrement, les conditions de fond et de forme y relatives doivent être raisonnables et fondées sur des critères objectifs:

« Les pays qui appliquent des procédures d'enregistrement aux partis politiques doivent s'abstenir d'imposer des conditions excessives en matière de représentation territoriale des partis, de même qu'un nombre minimal d'adhérents. Le caractère démocratique ou non de l'organisation d'un parti ne devrait pas, en principe, être un motif de refus d'enregistrement de ce parti. L'enregistrement de partis politiques ne devrait être refusé que dans les cas expressément indiqués dans les Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues⁵, c'est-à-dire lorsque la violence est préconisée ou utilisée comme moyen

⁵ Selon l'étude comparative contenue dans le rapport sur la création, l'organisation et les activités des partis politiques établi sur la base des réponses au questionnaire sur la création, l'organisation et les activités des partis politiques (CDL-AD (2004)004), paragraphe 23,

Certains pays assujettissent les partis politiques à une procédure d'enregistrement... Cette procédure est justifiée par la nécessité d'une reconnaissance formelle des associations en tant que partis politiques. Certaines conditions supplémentaires existent et varient d'un pays à l'autre:

d) nombre minimal d'adhérents (Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Canada, Croatie, République tchèque, Estonie, Géorgie, Allemagne, Grèce, Kirghizistan, Lettonie, Lituanie, Fédération de Russie, Slovaquie et Turquie);

i) signatures attestant une certaine représentation territoriale (Moldova, Fédération de Russie, Turquie et Ukraine).

politique pour renverser l'ordre démocratique constitutionnel, portant ainsi atteinte aux droits et libertés garantis par la constitution. Le fait qu'un changement pacifique de la Constitution soit préconisé ne devrait pas être un motif suffisant pour refuser l'enregistrement⁶ ».

20. La Commission a également ajouté que:

« 80. Les dispositions relatives à la limitation des partis politiques représentant une zone géographique doivent en principe être supprimées dans la législation pertinente. Les exigences ayant pour effet d'empêcher les partis bénéficiant uniquement d'un soutien régional de participer aux élections constituent une discrimination à l'égard des formations jouissant d'un fort soutien populaire au sein d'une zone particulière du pays. Ces dispositions risquent également d'avoir des effets discriminatoires sur les petits partis ou les partis représentant des minorités nationales.

81. L'exigence d'une répartition géographique des membres d'un parti peut également constituer potentiellement une sérieuse limitation à la participation politique aux niveaux régional et local et s'analyser par conséquent en une violation du droit à la liberté d'association. Les considérations géographiques ne devraient pas être prises en compte au stade de l'autorisation de la formation d'un parti politique. Un parti politique fondé à un niveau régional ou local ne devrait pas être interdit⁷ ».

21. Dans son arrêt *Parti républicain c. Fédération de Russie*, la Cour européenne des droits de l'homme a insisté sur le fait que :

« Rien ne peut justifier la dissolution d'une association publique ou d'un parti politique qui entendent simplement débattre publiquement de la situation d'une partie de la population nationale, voir même défendre des idées séparatistes en appelant à l'autonomie ou en demandant la sécession d'une portion du territoire national. Dans une société démocratique régie par le principe de la primauté du droit, les courants politiques qui contestent l'ordre existant par des moyens pacifiques et sans mettre en cause les fondements de la démocratie, doivent pouvoir s'exprimer comme il se doit se voir offrir une possibilité adéquate de s'exprimer en participant au processus politique, notamment. Aussi choquantes et intolérables soient-elles pour les autorités ou la majorité de la population, les déclarations de dirigeants et de membres d'une association ne justifient pas sa dissolution, pas plus que leur revendications des intéressés, même si elles peuvent sembler illégitimes. Une caractéristique essentielle de la démocratie est de permettre que divers programmes politiques soient proposés et débattus, y compris lorsqu'ils mettent en cause la manière dont l'Etat est présentement organisé, pour autant que ces programmes ne portent pas préjudice à la démocratie elle-même » (paragraphe 123). (Traduction non officielle)

22. La Cour a également relevé qu'une autre approche était possible dès lors que des circonstances historiques et politiques particulières le justifiait. Le gouvernement a fait valoir que le régime politique récemment mis en place était *« confronté à de graves menaces émanant de forces séparatistes, nationalistes et terroristes⁸»*; la Cour a toutefois estimé que si ces arguments pouvaient justifier la législation stricte sur les partis politiques adoptée en 1991, ils n'étaient guère convaincants en 2001, 10 ans après l'engagement du processus de transition démocratique en Russie.

⁶ CDL-AD(2004)007rev, *Lignes directrices et rapport explicatif sur les partis politiques : questions spécifiques*, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 57^e session plénière (mars 2004).

⁷ CDL-AD(2010)024, *Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques*, adoptées par la Commission de Venise à sa 84^e session plénière (octobre 2010).

⁸ CEDH, *Parti Républicain c. Fédération de Russie*, paragraphe 55.

23. D'un point de vue plus pratique, les régions russes ne sont pas toute égales quant à leur taille et à leur accessibilité. Ainsi, le fait qu'un parti n'obtienne pas de soutien dans chaque région ne s'explique pas toujours nécessairement par des considérations régionales. Dans la plupart des systèmes politiques, les adhésions à un parti ne sont pas uniformément réparties dans l'ensemble du pays. Ainsi qu'indiqué par la Cour dans l'arrêt *Parti républicain c. Fédération de Russie* :

« La présente affaire met en évidence la possibilité d'erreurs liées à l'interdiction absolue de partis régionaux, qui est de surcroît fondée sur le calcul du nombre de sections régionales d'un parti. Le requérant, un parti politique panrusse qui n'a jamais défendu d'intérêts régionaux ni d'opinions séparatistes, dont les statuts prévoient expressément qu'un de ses buts est la promotion de l'unité du pays et de la coexistence pacifique de sa population multiethnique (...) et qui n'a jamais été accusé de quelque tentative d'atteinte à l'intégrité territoriale russe que ce soit, a été dissous sur la base du motif purement formel du nombre insuffisant de sections régionales (paragraphe 130) ».
(Traduction non officielle)

24. Par conséquent, les conditions relatives à la représentation territoriale se révèlent trop restrictives et devraient être assouplies, voire supprimées. En l'état, et interprétée à la lumière de la législation électorale et notamment du seuil minimum requis pour qu'un parti soit représenté, la loi examinée a des répercussions significatives en matière électorale. Les limites imposées par la loi constituent une violation grave du droit des électeurs au libre choix et du droit des citoyens de participer à la vie politique. Un système multipartite capable de remplir sa fonction, qui est essentielle dans un régime démocratique, ne peut voir le jour que s'il repose sur une législation stable, exempte d'obligations d'enregistrement indues et de mécanismes de contrôle intrusifs. Les restrictions à la formation de partis politiques fondée sur des motifs régionaux, linguistiques ou ethniques peuvent aboutir à l'émergence de mouvements séparatistes susceptibles d'utiliser des moyens non pacifiques si la voie démocratique leur est interdite.

B. Nombre minimum d'adhérents

25. En Russie, le nombre minimum d'adhérents a été modifié à trois reprises au moins depuis l'adoption de la Loi sur les partis politiques en 2001. Il est passé en 2004 de 10 000 à 50 000 mais a ensuite été progressivement réduit à 45 000 dans un premier temps, puis à 40 000 à compter du 1^{er} janvier 2012 (Article 3.2.b) de la Loi). Le nouveau processus de réforme propose d'abaisser ce seuil pour qu'il ne dépasse pas 500 membres.

26. En l'état, la Loi sur les partis politiques viole les droits à la liberté d'association des citoyens en fixant comme condition préalable à leur enregistrement un nombre aussi élevé de membres. Ainsi qu'énoncé par la Commission de Venise dans son *rapport sur la participation des partis politiques aux élections*:

« Un parti politique vise par définition à « participer à la gestion des affaires publiques par le biais de la présentation de candidats à des élections libres et démocratiques ». Il s'agit donc d'un type particulier d'association qui, dans un grand nombre de pays, doit être enregistré pour pouvoir participer aux élections ou bénéficier d'un financement public. Cette obligation d'enregistrement est considérée comme ne remettant pas en cause la liberté d'association en tant que telle, sous réserve que les conditions d'enregistrement ne soient pas excessives. Ces dernières varient fortement d'un pays à l'autre : elles peuvent inclure, par exemple, certaines normes organisationnelles et des critères minimaux quant à l'activité politique, la participation aux élections ou le nombre de voix recueillies. Toutefois, certaines conditions d'enregistrement des partis politiques mises en place dans plusieurs Etats membres du Conseil de l'Europe, qui exigent une certaine représentation territoriale et un nombre de membres minimum, paraissent

problématiques au regard du principe de la liberté d'association au sein de partis politiques⁹ ».

27. Pour le Gouvernement, cette condition est justifiée au regard de la « *nécessité de renforcer les partis politiques et de limiter leur nombre pour éviter des dépenses budgétaires disproportionnées lors des campagnes électorales, empêcher une fragmentation parlementaire excessive et, ce faisant, renforcer la stabilité du système politique¹⁰ »*. La Cour a toutefois réfuté ces arguments comme suit :

« La Cour n'est pas convaincue par ces arguments. Elle note qu'en Russie, les partis politiques ne bénéficient pas d'un droit inconditionnel au financement public ... seuls les partis politiques ... ayant obtenu plus de 3 % des votes exprimés y ont droit... L'existence d'un certain nombre de partis politiques mineurs, soutenus par de relativement petites portions de la population ne représentent donc pas une lourde charge pour les finances publiques. La Cour estime que l'argument financier ne peut servir de justification pour limiter le nombre de partis politiques et n'autoriser que les seuls partis importants et ayant une large assise dans la population. Pour ce qui est du deuxième argument, empêcher une fragmentation parlementaire excessive, la Cour note que cet objectif est atteint en Russie avec l'établissement d'un seuil électoral de 7 % ... l'un des plus élevés d'Europe ... Il convient de relever à cet égard que le droit d'un parti politique de participer aux élections n'est pas automatique. Seuls les partis représentés à la Douma d'Etat ou ayant soumis un certain nombre de signatures attestant le soutien dont ils bénéficient dans la population (200 000 au moment des faits, récemment réduit à 150 000) peuvent désigner des candidats aux élections... Compte tenu de ce qui précède, la Cour n'est pas convaincue qu'il soit nécessaire, pour éviter une fragmentation parlementaire excessive, d'imposer des restrictions supplémentaires comme le nombre de membres minimum élevé, pour limiter le nombre de partis politiques ayant le droit de participer aux élections (paragraphe 112 et 113) ». (Traduction officielle)

28. La Cour a donc estimé que la modification apportée à la loi avait eu une incidence sur l'enregistrement des partis politiques, dont le nombre a sensiblement chuté de 48 à 15 en 2007. Elle a estimé « *qu'il ne faisait pratiquement pas de doute que toutes ces mesures avaient des conséquences manifestes pour la participation véritables des différentes forces politiques au processus politique, affectant ainsi le pluralisme* », évoquant notamment le « *fait que seuls 15 partis politiques sur 48 étaient en mesure de satisfaire à l'obligation relative au nombre minimum d'adhérents qui a été relevé* » (paragraphe 117). Seuls 7 partis politiques ont participé aux élections à la Douma en 2011.

29. Une autre considération, qui n'est pas abordée dans l'arrêt de la Cour, est que le coût engendré par une telle obligation concernant le nombre de membres rend difficile le développement normal des nouveaux partis. Un mouvement politique qui n'est pas en mesure de participer aux élections risque d'être mort-né. Plus grave encore, ses partisans déçus peuvent être tentés d'utiliser des moyens contraires à la démocratie, ce qui peut être particulièrement le cas lorsque la représentation ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse des groupes n'est pas assurée. En outre, l'argument selon lequel les petits groupes ne doivent pas être autorisés à participer aux élections parce qu'ils ont peu de chances de succès est à la fois une politique du pire et un raisonnement circulaire. Les performances du passé n'indiquent pas nécessairement de quoi le futur sera fait. L'histoire regorge d'exemples de grands partis politiques dont l'assise a soudainement reculé de façon catastrophique. Dans d'autres cas, de petits partis ayant à peine survécu pendant des années ont connu une croissance soudaine et

⁹ CDL-AD(2006)025, paragraphe 15.

¹⁰ Cour EDH, Parti Républicain c. Russie, paragraphe 111.

rapide, ou dans d'autres cas encore, se sont progressivement développés à partir d'une base limitée.

30. L'argument selon lequel l'existence de nombreux petits partis affaiblit la démocratie est erroné. Les petits partis tendent à disparaître naturellement et il n'est pas nécessaire d'adopter une règle artificielle pour les empêcher de viser des fonctions. Il est encore moins convaincant de dire que ces partis doivent être dissous parce qu'ils menacent la démocratie. Ces arguments risquent d'être utilisés pour justifier l'exclusion de compétiteurs indésirables et non pour préserver la démocratie. D'autres moyens peuvent être utilisés pour prévenir une fragmentation parlementaire excessive et à cette fin, un seuil électoral de 7 % a déjà été adopté. La Commission de Venise a déjà indiqué à plusieurs reprises qu'elle considérerait les seuils supérieurs à 5 % problématiques¹¹. La récente réforme de la législation électorale a abaissé ce seuil à 5 %, seuil qui sera appliqué en 2016. La Commission de Venise regrette qu'il ne l'ait pas été pendant les élections de 2011.

31. De plus, le droit d'un parti politique de participer aux élections n'est pas automatique ; en vertu de la loi, seuls ceux qui ont des représentants à la Douma ou qui ont soumis un certain nombre de signatures peuvent désigner les candidats aux élections. Multiplier les conditions d'enregistrement pour éviter la fragmentation est donc excessif.

32. Enfin, un parti politique peut également se voir refuser l'enregistrement (ou, à un stade ultérieur, être suspendu ou dissous) sur la base des conditions bureaucratiques excessives relatives aux signatures. Le Ministre de la Justice, dans l'exercice de ses pouvoirs de contrôle, qui peut être annuel (article 38.1), a la possibilité d'exiger certains documents (voir ci-après le chapitre V). Le Ministre de la Justice a par exemple indiqué que, si une liste de signatures fournie par un parti politique comportait davantage de signatures que le minimum requis, mais qu'un des formulaires les accompagnant ne contenait pas d'informations exactes sur les membres, il pouvait demander que l'enregistrement soit refusé et que le parti soit suspendu ou dissous par le tribunal.

33. Les conditions relatives au nombre minimum d'adhérents et à la représentation territoriale ne répondent donc pas aux normes européennes applicables, découlant de l'article 11 de la CEDH et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ni aux lignes directrices adoptées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH. Les obligations relatives au nombre minimum de membres et à la représentation territoriale devraient être considérablement assouplies. Pour déterminer quelle condition peut être considérée justifiée, il convient de tenir compte des dispositions établissant le droit de désigner des candidats aux élections et le seuil électoral. Ainsi que précédemment indiqué, le Président Medvedev a proposé des projets de modifications soient apportées à la loi sur les partis politiques le 23 décembre 2011 de façon à assouplir les conditions relatives au nombre minimum d'adhérents. Il semble que ces projets marquent un progrès, mais ils viennent trop tard pour avoir une incidence sur les prochaines scrutins et en sont encore au stade de la rédaction. L'existence des partis politiques devrait être assortie de garanties suffisantes.

34. Il convient également de noter que le changement fréquent des règles a des répercussions sur le processus électoral, en particulier avant les élections, et nuit à sa stabilité. Il risque d'en être de même si les conditions relatives au nombre minimum d'adhérents changent souvent. Ainsi qu'énoncé par la Commission de Venise dans son rapport explicatif sur le Code de bonne conduite en matière électorale :

« 63. La stabilité du droit est un élément important de la crédibilité du processus électoral, qui est elle-même essentielle à la consolidation de la démocratie. En effet, si les règles changent souvent, l'électeur peut être désorienté et ne pas les

¹¹ Voir, par exemple, CDL-AD(2006)037.

comprendre, notamment si elles présentent un caractère complexe ; il peut surtout considérer, à tort ou à raison, que le droit électoral est un instrument que ceux qui exercent le pouvoir manipulent en leur faveur, et que le vote de l'électeur n'est dès lors pas l'élément qui décide du résultat du scrutin ».

C. Autres conditions

35. D'autres conditions d'enregistrement des partis politiques visent aussi à éviter la suspension et la dissolution. Certaines de ces conditions posent des problèmes particuliers.

36. Pour ce qui est des adhésions individuelles, en vertu de l'article 2 de la loi sur les partis politiques, seuls les ressortissants de la Fédération de Russie peuvent devenir membre d'un parti politique. Les étrangers, apatrides et les « citoyens frappés d'incapacité » ne peuvent pas être membres d'un parti politique (article 23.1). Le sens de ces mots n'est pas très clair dans le texte, mais la Commission de Venise a été informé que cela désigne les personnes condamnées à une peine de prison. Cette disposition pose problème. Il convient de rappeler que conformément aux Lignes directrices de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques :

« La liberté d'association et la liberté d'expression, y compris sous l'angle de la formation et du fonctionnement des partis politiques, sont des droits individuels qui doivent être respectés sans discrimination. Le principe selon lequel les droits de l'homme fondamentaux sont applicables sans discrimination au sein d'une juridiction est essentiel pour garantir la jouissance et la protection pleine et entière desdits droits. La non-discrimination est érigée en principe aux articles 2 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi qu'à l'article 14 de la CEDH et dans plusieurs autres instruments universels et régionaux comme la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. En particulier, cependant, l'article 14 de la CEDH définit la discrimination comme illégale uniquement sous l'angle de la jouissance d'un des droits protégés par cet instrument (paragraphe 53) ».

37. Les partis politiques sont également tenus de respecter certaines conditions légales et constitutionnelles. Ils doivent soumettre leur charte et programme au Ministre de la Justice pour enregistrement. L'article 20.3 dispose que les programmes entachés « d'inexactitudes » ne peuvent justifier un refus d'enregistrement, or l'article 9 énonce que la création et l'activité de partis dont les objectifs ou actions tendent à l'accomplissement d'actes extrémistes sont proscrites. La création de partis politiques fondés sur la profession, la race, la nationalité, l'origine ethnique ou l'appartenance religieuse est également proscrite. Interdire ces partis peut se révéler une solution dangereuse dans la mesure où ceux qui ne peuvent exprimer leur idées par la voie de la démocratie risquent d'utiliser des moyens contraires à celle-ci.

38. Toutes ces conditions d'enregistrement des partis politiques sont excessives et très difficiles à remplir pour beaucoup d'entre eux. L'objectif de la réforme engagée en décembre 2011 est d'assouplir certaines obligations, mais d'autres demeurent applicables. La Commission de Venise a indiqué à plusieurs reprises que :

« Les partis politiques sont, comme certaines Constitutions et la Cour européenne des droits de l'homme le reconnaissent expressément, des instruments essentiels à la participation démocratique. En réalité, le parti politique par définition fondé sur la volonté de participer à la gestion des affaires publiques par la présentation de candidats à des élections libres et démocratiques. Par conséquent, ils sont un type particulier d'association, qui dans de nombreux pays est soumise à l'enregistrement à des fins de participation aux élections ou de financement public. Cette obligation d'enregistrement a

été acceptée, étant considérée comme n'étant pas contraire à la liberté d'association, pourvu que les conditions d'enregistrement ne soient pas trop strictes¹² ».

V. Contrôle des affaires internes des partis politiques enregistrés

39. La loi sur les partis politiques régit également de manière particulièrement précise la manière dont les partis politiques exercent leurs activités, couvrant des questions de procédure relatives aux réunions, aux modalités d'adoption des programmes et des stratégies, à la relation entre les autorités centrales et régionales, et d'autres questions diverses. Ces dispositions ont trait aux activités que les partis peuvent mener une fois enregistrés.

40. Les partis sont tenus de fournir aux autorités un grand nombre de documents parmi lesquels la liste de leurs adhérents avec leurs adresses (les documents requis sont énumérés à l'article 16 de la loi). La loi ne permet toutefois pas à un parti de se développer progressivement et normalement à partir d'une base limitée. En vertu des articles 11.2 et 14 de la Loi sur les partis politiques, le congrès fondateur d'un parti n'est considéré « compétent » que s'il rassemble des délégués représentant plus de la moitié des Sujets de la Fédération de Russie et y résidant.

41. Une des nombreuses obligations imposées aux partis politiques découle de l'article 21.1.b de la loi, en vertu duquel les partis sont tenus de soumettre des rapports annuels sur les adhérents de chaque section régionale, sur leurs activités, subdivisions, etc. L'article 38, qui figure dans la partie relative au « contrôle des activités des partis politiques », dispose que :

« Les autorités compétentes contrôlent le respect par les partis politiques, leurs sections régionales et autres subdivisions, des lois de la Fédération de Russie, ainsi que le respect par les partis politiques, leurs sections régionales et autres subdivisions des dispositions, buts et objectifs contenus dans les chartes des partis ». (...) Ces autorités ont le droit :

a) de prendre connaissance, une fois par an au plus, des documents des partis politiques et de leurs sections régionales confirmant l'existence de sections régionales, le nombre d'adhérents du parti politique et le nombre d'adhérents de chaque section régionale d'un parti;

(Loi fédérale dd. du 20.12.2004 N 168-FL, modifiée)

b) de charger des représentants de participer aux événements publics en cours politique (notamment les congrès, conférences ou assemblées générales) organisés par un parti, ses sections régionales et autres subdivisions en ce qui concerne l'adoption de la charte et le programme d'un parti politique, les changements et ajouts y relatifs, l'élection des organes directeurs et de supervision/contrôle d'un parti, la désignation de candidats aux élections législatives et à d'autres charges électives au niveau des organes de l'Etat et local, et la dissolution du parti ou de ses sections régionales;

c) d'émettre à l'intention d'un parti politique, de ses sections régionales ou autres subdivisions enregistrées un avertissement écrit (en indiquant ses motifs précis) en cas d'activités contraires aux dispositions, buts et objectifs de la charte d'un parti. Ces avertissements sont susceptibles d'être contestés devant les tribunaux par le parti politique, ses sections régionales ou autres subdivisions enregistrées. Tout avertissement donné à une section régionale ou autre subdivision enregistrée d'un parti politique est immédiatement notifié par l'autorité territoriale dont il émane à l'autorité fédérale et à l'organe directeur du parti politique;

(Loi fédérale dd. du 21.03.2002 N 31-FL, modifiée)

d) de saisir les tribunaux en cas de suspension de l'activité ou de dissolution d'un parti politique, de ses sections régionales ou autres subdivisions enregistrées,

¹² Rapport sur la participation des partis politiques aux élections (CDL-AD(2006)025), paragraphe 15.

conformément au paragraphe 3 de l'article 39, au paragraphe 3 de l'article 41 et au paragraphe 3 de l'article 42 de la loi susmentionnée ».

42. La Cour européenne des droits de l'homme est particulièrement préoccupée par le fait que les partis politiques soient non seulement tenus d'indiquer leur nombre d'adhérents lors de l'enregistrement, mais également de soumettre des rapports annuels et de faire l'objet d'une inspection sous peine de dissolution par la Cour suprême (article 41.3, en particulier le point d). Dans l'affaire *Parti républicain c. Fédération de Russie*, la Cour européenne des droits de l'homme a affirmé :

« La Cour ne trouve aucune justification aux mesures intrusives par lesquelles les partis politiques sont soumis à des contrôles fréquents, approfondis, et à une menace constante de dissolution pour des motifs de forme. Si l'objectif de ces inspections annuelles est de vérifier que le parti bénéficie d'un véritable soutien populaire, les résultats électoraux en sont le meilleur indicateur ». (Traduction officielle)

43. Cette législation excessivement détaillée semble aboutir à une ingérence inutile et injustifiée dans les affaires internes des partis politiques. La Commission de Venise a déjà traité cette question dans son document intitulé « Lignes directrices et rapport explicatif sur la réglementation des partis politiques : questions spécifiques », soulignant que :

« Toute exigence relative à l'activité des partis politiques, comme condition du maintien de leur statut de parti politique, de même que leur contrôle et leur supervision, doit être évaluée au regard de ce qui est « nécessaire dans une société démocratique ». Les pouvoirs publics devraient s'abstenir de tout contrôle excessif, politique ou autre, sur les activités des partis politiques, notamment sur leurs adhérents, le nombre et la fréquence de leurs congrès et réunions ou encore le fonctionnement de leurs subdivisions et sections territoriales¹³ ».

44. Les partis politiques sont également tenus de rendre compte annuellement à la Commission électorale centrale de leurs activités financières, même s'il est vrai que la nouvelle réforme en cours prévoit que les rapports sur le financement des partis seront soumis à l'avenir tous les 3 ans, ce qui sera effectivement le cas si le projet de loi est adopté. La Commission électorale centrale et le Ministre de la justice indiquent toutefois qu'il y a eu davantage de dissolutions et de refus d'enregistrement pour absence de documentation relative aux signatures, absence de nombre d'adhérents requis et non respect de la Constitution et de la législation que pour des motifs d'ordre financier. En fait, les rapporteurs ont été informés qu'il n'y avait eu aucune dissolution ou refus d'enregistrement pour raisons financières. Le respect du principe de proportionnalité n'est pas exigé et aucune distinction n'est faite entre les infractions légères ou plus graves dans l'application des règles susmentionnées.

45. Le contrôle bureaucratique des partis politiques, ainsi que la soumission au Ministre de la justice des documents comportant des renseignements sur chacun de leurs adhérents, peuvent avoir un effet dissuasif sur les adhésions individuelles et les demandes d'enregistrement de partis. Compte tenu de ce qui précède, le contrôle bureaucratique des partis politiques devrait être allégé et tout pouvoir de supervision devrait être attribué à une autorité indépendante ne relevant pas du pouvoir exécutif, de façon à assurer la transparence et à favoriser la confiance dans les institutions.

¹³ CDL-AD(2004)007rev, directive C.

VI. Conséquences du non respect des obligations pour les partis politiques

46. Le non respect du cadre établi par la Loi emporte de lourdes conséquences. Le non respect de tout élément contenu dans les règles peut se solder par une décision de refus d'enregistrement d'un parti et, de ce fait, par sa mise à l'écart du processus politique. Tout manquement au respect constant de ces règles peut aboutir à la dissolution du parti.

47. Tout parti incapable d'assurer le respect constant des règles peut certes poursuivre ses activités en tant qu'association publique mais il ne peut plus participer aux élections. Ainsi que rappelé par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Parti Républicain c. Fédération de Russie*, « *La Cour a déjà estimé qu'il était inacceptable qu'une association soit tenue d'adopter une forme juridique que ses fondateurs et adhérents n'avaient pas envisagée, considérant qu'une telle approche, si elle était retenue, limiterait la liberté d'association des fondateurs et adhérents concernés au point de la rendre inexistante ou de la priver de toute utilité pratique (...)* ». Il est un fait significatif qu'en Russie, les partis politiques sont les seuls acteurs du processus politique fondés à désigner des candidats à une élection aux échelons fédéral et régional. Une réorganisation en association publique aurait par conséquent privé le requérant de la possibilité de se présenter aux élections (paragraphe 105 et 107).

48. Il convient de souligner que le Chapitre IX de la loi, qui porte sur les conséquences de son non respect, n'établit aucune distinction entre l'accessoire et l'essentiel. Ainsi que précédemment indiqué, aucun élément de la loi n'indique que le respect d'un quelconque principe de proportionnalité soit requis. Il semblerait en effet qu'en vertu de l'esprit de l'article 39.3 un parti politique puisse être suspendu après deux avertissements, ce qui semble ouvrir largement la voie à l'utilisation de la loi à des fins politiques. C'est précisément sur la base de tels contrôles stricts que le Parti républicain a été dissous par la Cour suprême russe.

49. La dissolution d'un parti politique est un acte particulièrement grave qui devrait être considéré comme une mesure exceptionnelle. La Commission de Venise a déjà affirmé que « la dissolution d'un parti politique est la plus sévère des restrictions possibles en la matière et qu'elle ne devrait être appliquée que si toutes les mesures moins restrictives sont jugées inadéquates en l'occurrence¹⁴ ».

50. Les partis politiques devraient également se voir accorder des garanties procédurales précises et efficaces leur permettant de contester les décisions de refus d'enregistrement, de suspension ou de dissolution. Les plaintes relatives à des scrutins peuvent être déposées auprès de l'administration électorale ou des tribunaux, mais on ne voit pas très bien sur comment la compétence est répartie ni si le respect des droits électoraux est pleinement garanti. Ainsi qu'affirmé dans les *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques*:

« 232. La célérité constitue un aspect important de l'équité d'une procédure. Tout délai anormalement long risque en effet de s'analyser en une violation du droit à une procédure équitable⁶⁵. La législation devrait fixer des délais raisonnables concernant l'introduction d'un recours et l'examen de celui-ci en tenant dûment compte de toute considération particulière inhérente à la teneur de la décision.

233. La législation devrait préciser les modalités d'introduction d'un recours judiciaire (appel)d'une décision affectant les droits d'un parti politique. La législation devrait également étendre le droit à l'examen judiciaire de ces décisions à des personnes ou d'autres partis qui sont touchés par la décision contestée¹⁵ ».

¹⁴ CDL-AD(2010)024, paragraphe 90.

¹⁵ CDL-AD(2010)024.

51. Il est à noter que la décision définitive concernant la dissolution du Parti Républicain reste en suspens devant la Cour suprême russe, la Cour européenne des droits de l'homme ayant déclaré celle-ci contraire à la Convention européenne des droits de l'homme en avril 2011.

VII. Conclusions

52. La loi sur les partis politiques est un texte très fouillé qui régit les obligations et conditions relatives à l'enregistrement et à l'existence des partis, à leurs activités et fonctionnement internes, ainsi que les possibilités de suspension ou de dissolution des partis. En l'état, la loi rend très difficile leur existence même. La réduction sensible du nombre des partis enregistrés et le petit nombre de ceux qui ont participé aux élections à la *Douma* en décembre 2011 (sept) illustrent les répercussions négatives de cette loi sur l'existence et le fonctionnement des partis politiques dans la Fédération de Russie. Cela n'est pas conforme aux normes européennes, en particulier aux articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme.

53. Les principaux problèmes posés par la Loi sur les partis politiques restant à régler concernent:

- a) *L'enregistrement des partis politiques* : en soi, l'obligation d'enregistrement n'est pas contraire aux normes européennes. Pour autant, la Loi sur les partis politiques ne répond pas aux normes européennes applicables découlant de l'article 11 de la CEDH et de la jurisprudence la Cour européenne des droits de l'homme, ni aux Lignes directrices adoptées par la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH. Plus particulièrement,
 - La condition relative au nombre d'adhérents requis, si elle était appliquée, devrait être considérablement assouplie et le contrôle intrusif exercé pendant la phase initiale d'enregistrement atténué pour que les partis (candidats) soient en mesure de compléter les documents requis lorsqu'ils se révèlent non conformes.
 - La condition générale relative à la représentation géographique devrait être assouplie, voire supprimée.
 - Les restrictions concernant les adhésions individuelles aux partis politiques posent également problème et devraient être modifiées pour que les normes européennes soient respectées.
- b) *Contrôle des affaires internes des partis politiques par les autorités de l'Etat*
 - Les partis devraient être en mesure de contrôler leurs propres procédures internes et, le cas échéant, de saisir les tribunaux. L'Etat ne devrait pas avoir pour mission de contrôler tous les aspects de la vie d'un parti politique et, contrairement à ce qui est prévu par la Loi, se voir régulièrement transmettre la liste des adhérents d'un parti.
 - La Commission de Venise recommande l'attribution de l'ensemble des pouvoirs de supervision et de contrôle des partis politiques à une autorité indépendante ne relevant pas du pouvoir exécutif, de façon à assurer la transparence et à favoriser la confiance dans les institutions.

54. La Commission de Venise prend acte du processus de réforme engagé en décembre 2011 dont l'objet est d'assouplir d'importantes dispositions de la Loi sur les partis politiques, notamment celles qui ont trait à l'enregistrement des partis politiques. Le projet de loi est pendant pour adoption devant la Douma, où il a été discuté en première lecture le 28 février 2012. Cette réforme est bienvenue, en particulier parce qu'elle réduit sensiblement le nombre de signatures requises pour l'enregistrement d'un parti politique et parce qu'elle assouplit les conditions relatives au nombre d'adhérents dans les sections régionales. Cependant, pour être utile, elle devra atténuer le contrôle bureaucratique de la création et du fonctionnement des partis politiques. Les possibilités de dissolution ou de refus d'enregistrement pour violation des

règles resteront problématiques, y compris lorsque le nombre d'adhérents requis pour créer un parti politique aura été réduit. La Commission de Venise est prête à aider les autorités dans leurs efforts de réforme.