



Strasbourg, le 18 mars 2008

Avis n° 461 / 2007

CDL-AD(2008)002

Or. angl.

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

AVIS

**RELATIF À LA LOI
SUR LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES
DE BOSNIE-HERZÉGOVINE**

**Adopté par la Commission de Venise
lors de sa 74^e session plénière
(Venise, 14-15 mars 2008)**

**sur la base des observations de
M. Hans-Heinrich VOGEL (membre, Suède)**

I. Introduction

1. Par une lettre du 28 novembre 2007, la Commission électorale centrale (CEC) de Bosnie-Herzégovine (B-H) – et plus précisément M. Stjepan Mikic, qui était alors son président – et l'ambassadeur Douglas Davidson, chef de la mission de l'OSCE en B-H, ont demandé l'assistance de la Commission de Venise au sujet de trois questions concernant la législation de la B-H sur le financement des partis politiques, contenue principalement dans la loi n° 22/00 sur le financement des partis politiques, adoptée en 2000 et parue au Journal officiel de la Bosnie-Herzégovine (doc. CDL(2008)006).

2. Les trois questions – telles qu'elles sont présentées dans cette lettre – sont les suivantes :

« L'utilisation de fonds provenant de dons de l'étranger : comment réglementer les fonds reçus par les partis politiques de la part de sources extérieures – c'est-à-dire de l'étranger – en général, et en particulier les fonds fournis par des partis politiques « frères » de pays étrangers en vue de la réalisation de projets ?

L'interdiction, pour des partis politiques, de participer aux élections : concernant l'application de l'article 14, paragraphe 7 de la loi, qui porte sur l'interdiction, pour des partis politiques, de participer aux prochaines élections, il n'apparaît pas clairement si cette interdiction peut être appliquée à un parti au seul motif qu'il n'a pas remis les rapports financiers exigés.

L'éventail des amendes possibles : actuellement, la loi ne précise pas clairement l'éventail des amendes possibles en cas de violation. »

3. Le service juridique du Bureau du Haut Représentant à Sarajevo a fourni une traduction en anglais de la loi de 2000 sur le financement des partis politiques. D'autres dispositions législatives sur le financement des partis politiques se trouvent dans la loi sur les élections, telle que publiée initialement dans le Journal officiel n° 23/01 de la B-H (et amendée par la suite), et dans une loi de la B-H sur les conflits d'intérêts.

4. Lors d'une visite à Sarajevo organisée les 18 et 19 février 2008, une délégation de la Commission de Venise a rencontré des membres de la Commission électorale centrale, des auditeurs du service d'audit de la CEC, l'ambassadeur Davidson, chef de la mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine, et le Groupe de travail interinstitutionnel de la B-H sur cette question. Suite à ces réunions, des amendements à la loi de 2000 sur le financement des partis politiques ont été prévus, mais n'ont pas encore été rédigés. Ils porteront essentiellement, mais pas uniquement, sur les trois questions mentionnées dans la demande d'avis.

5. Le présent avis a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 74^e session plénière (Venise, 14-15 mars 2008), sur la base des observations de M. H.-H. Vogel, membre de la Commission de Venise. Le texte de l'avis a été transmis aux autorités de Bosnie-Herzégovine immédiatement après la session.

II. Un texte consolidé ou plusieurs lois distinctes ?

6. Initialement, lors de la visite à Sarajevo, une autre question a été soulevée : la législation prévue doit-elle prendre la forme d'un texte consolidé sur les partis politiques comprenant des dispositions sur leur financement ou se composer de plusieurs lois dont l'une serait la loi de 2000 sur le financement des partis politiques telle qu'amendée ?

7. Lors du choix entre un texte consolidé et plusieurs textes coordonnés, il devra être tenu compte du fait que le cadre général qui régit les partis politiques figure habituellement dans la constitution nationale, tandis que les dispositions spécifiques sont contenues dans la législation ordinaire et complétées au moyen de normes plus détaillées à un niveau de législation inférieur. Le contenu du droit écrit est extrêmement variable. Le passé politique et la tradition législative d'un pays déterminent à la fois le domaine de la réglementation, la manière dont elle est adoptée et celle dont elle est appliquée.

8. Par certains aspects, la Bosnie-Herzégovine ne correspond pas entièrement à cette description. En raison de la situation politique du pays en 1994 et 1995, la Constitution de la Bosnie-Herzégovine, telle qu'elle figure en annexe à l'Accord-cadre général pour la paix négocié à Dayton et signé à Paris en 1995, ne contient pas de cadre général réglemant globalement les partis politiques ni plus spécifiquement leur financement. Au contraire, ce cadre général et les dispositions détaillées sur le financement des partis politiques figurent uniquement dans la législation ordinaire, et notamment dans la loi de 2000 sur le financement des partis politiques.

9. Toutefois, d'après l'article II (2) de la Constitution, les droits et libertés énoncés dans la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CEDH) et dans ses Protocoles s'appliquent directement en Bosnie-Herzégovine et – la Constitution le précise – ils priment sur toute autre loi. Par conséquent, la Convention et les arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme peuvent orienter les décisions concernant le financement des partis politiques, tant du point de vue de la législation que de celui de son application concrète.

10. Les principales dispositions concernées sont les articles 10 et 11 de la Convention, qui garantissent une liberté d'expression et une liberté de réunion et d'association étendues. Une autre disposition pertinente ici est l'article 3 du Premier Protocole additionnel à la Convention, relatif au droit à des élections libres.

11. Ces garanties contenues dans la Convention ont une portée étendue, mais elles ne sont toutefois pas sans limites. Les articles 10 et 11 permettent des restrictions, qui doivent cependant remplir certaines conditions, par exemple celle d'être « *nécessaires, dans une société démocratique* ». Ainsi, un « *besoin social impérieux* », pour citer la Cour européenne des droits de l'Homme, peut justifier certaines restrictions conformément à la Convention.

12. Une autre condition doit être notée : toute restriction peut être soumise au test du caractère de proportionnalité avec le but poursuivi.

III. Définition du terme « parti politique »

13. Une deuxième question supplémentaire a été soulevée à Sarajevo : est-il vraiment justifié, concernant le financement des partis politiques, de définir le terme juridique « parti politique » comme cela est fait dans l'article 2 de la loi sur le financement des partis politiques. Selon cet article, doivent être considérées comme des partis politiques les organisations « au sein desquelles les citoyens sont ... organisés ... afin de mener des activités politiques et de poursuivre des buts politiques ».

14. Il s'agit manifestement d'une définition très large. Elle couvre non seulement les activités centrales des partis politiques, telles que la participation aux élections ou les travaux législatifs au Parlement, mais aussi toute activité politique et toute action ayant un but politique. Par conséquent, les activités des organisations de jeunesse, prises au sens large, sont visées par cette définition, de même que certaines activités spécifiques qui seraient sinon considérées comme relevant du domaine des organisations non gouvernementales à but unique ou même des associations caritatives et des fondations. Selon cette loi, il ne serait pas impossible pour

de telles organisations d'obtenir un financement public pour leurs activités si elles étaient considérées comme des « partis politiques ». Mais si elles réunissaient les conditions pour être considérées comme des partis politiques au sens de la législation spécifique sur le financement des partis politiques, elles devraient aussi respecter les dispositions de cette loi concernant les limites au financement privé et les obligations spéciales en matière de responsabilité et de transparence. Si la définition très large contenue dans l'article 2 était remplacée par une autre, plus étroite, l'équilibre serait déplacé : d'un côté, les organisations exclues de la nouvelle définition ne pourraient plus bénéficier du financement public, mais elles auraient en revanche une plus grande liberté pour accepter les financements privés et elles relèveraient désormais principalement, en matière de responsabilité et de transparence, du droit civil et fiscal applicable notamment aux associations ou aux fondations, et ne relèveraient plus des règles supplémentaires et éventuellement plus contraignantes du droit constitutionnel et administratif relatif aux partis politiques.

IV. L'utilisation de fonds provenant de dons de l'étranger

15. Les restrictions imposées concernant « l'utilisation de fonds provenant de dons de l'étranger » visent principalement, dans l'esprit de cette question, à ce que les partis politiques nationaux ne puissent être soumis à aucune influence politique clandestine du fait d'un financement inconnu ou incontrôlable, par opposition, par exemple, au soutien public et transparent apporté par des organisations internationales telles que le Conseil de l'Europe ou l'Union européenne ou même par d'autres Etats sur la base d'accords internationaux. En cas de restriction de l'utilisation de fonds provenant de dons de l'étranger, il faudra tenir compte du fait que toute restriction doit respecter les critères de la CEDH et de la Cour européenne des droits de l'Homme mentionnés plus haut, par exemple celui d'être nécessaire dans une société démocratique.

V. L'interdiction, pour des partis politiques, de participer aux élections

16. La Commission de Venise a adopté, ces dernières années, plusieurs lignes directrices et avis sur la législation relative aux partis politiques. Ces documents ont souligné le rôle essentiel des partis politiques dans le processus électoral et mis en évidence l'existence de quelques problèmes majeurs concernant l'application pratique du droit à des élections libres et équitables. Toutefois, un grand nombre de ces problèmes ne peuvent être résolus sur la seule base de la législation sur les partis politiques. Ceux-ci sont les principaux acteurs du processus électoral, dont le principe et les règles sont principalement définis dans les lois électorales. Par conséquent, si l'on considère les élections comme une des principales raisons d'être des partis politiques, une analyse de l'ensemble des aspects du « jeu électoral¹ » est nécessaire.

17. Il peut être acceptable d'interdire à des partis politiques de participer à des élections en vertu de l'article 14(7) de la loi de B-H sur le financement des partis politiques, lorsque cette interdiction s'avère nécessaire dans une société démocratique. Toutefois, cette mesure ne devrait être appliquée qu'à la condition qu'existe un besoin social impérieux. La participation aux élections est une des activités centrales d'un parti politique et toute restriction concernant cette activité doit être conforme à la CEDH, ainsi qu'il est expliqué ci-dessus. Il doit être tenu compte du fait qu'interdire à un parti politique de participer aux élections peut aboutir à sa disparition. Une sanction d'une telle gravité ne peut être envisagée que dans des circonstances très exceptionnelles et seulement si elle n'est pas disproportionnée par rapport au but poursuivi.

¹ Voir aussi CDL-AD(2006)025 Rapport sur la participation des partis politiques aux élections, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 16^e réunion (Venise, 16 mars 2006) et par la Commission de Venise lors de 67^e session plénière (Venise, 9-10 juin 2006).

VI. L'éventail des amendes possibles

18. Les amendes prévues par l'article 15 de la loi de B-H sur le financement des partis politiques – ainsi que les sanctions prévues par le droit pénal général – sont un outil largement utilisé en vue du respect des dispositions législatives par les partis politiques et leurs dirigeants. Ces sanctions doivent toutefois respecter les normes de la CEDH. Elles ne doivent pas être excessives et le législateur de B-H devrait veiller à ce que leur application n'ait pas des conséquences disproportionnées pour le parti politique ou le dirigeant concerné.

19. Les Lignes directrices sur le financement des partis politiques adoptées par la Commission de Venise en 2001 prévoient ce qui suit :

- 1 *Proportionnellement à la gravité de l'infraction, toute irrégularité dans le financement d'un parti politique entraînera des sanctions qui peuvent consister en la perte de tout ou d'une partie du financement public pour l'année suivante.*
- 2 *Proportionnellement à la gravité de l'infraction, toute irrégularité dans le financement d'une campagne électorale entraînera pour le parti ou le candidat fautifs des sanctions pouvant consister en la perte ou le remboursement total ou partiel de la subvention publique ; en le paiement d'une amende ou en une autre sanction financière ; ou en l'annulation de l'élection*
- 3 *Le contrôle des règles qui précèdent y compris l'imposition des sanctions devra être assuré par le juge de l'élection (constitutionnel ou autre), conformément à la loi.*

20. La législation imposant des sanctions, quelles qu'elles soient, devra aussi prévoir la possibilité d'un recours contre ces décisions et une procédure efficace pour l'examen de ces recours par les organes compétents.