



Strasbourg, le 14 octobre 2014
Avis n° 780/2014
Avis BIDDH n° POLIT-MLT/262/2014

CDL-AD(2014)035
Or. angl.

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

BUREAU DES INSTITUTIONS DEMOCRATIQUES ET DES DROITS DE L'HOMME
DE L'OSCE (BIDDH / OSCE)

AVIS CONJOINT

SUR LE PROJET DE LOI

DE MALTE

**VISANT A REGLEMENTER LA FORMATION,
LES STRUCTURES INTERNES, LE FONCTIONNEMENT ET
LE FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET
LEUR PARTICIPATION AUX ELECTIONS**

**adopté par la Commission de Venise
lors de sa 100^e session plénière
(Rome, 10-11 octobre 2014)**

sur la base des observations de

**M. Nikos ALIVIZATOS (membre, Grèce)
M. Oliver KASK (membre, Estonie)
M. Richard KATZ (Groupe d'experts
sur les partis politiques du BIDDH/OSCE)**

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Portée de l'avis	3
III.	Résumé	3
IV.	Analyse et recommandations.....	5
	A. Normes internationales.....	5
	B. Généralités.....	6
	C. Dissolution des partis politiques	6
	D. Enregistrement et radiation	7
	E. Règles de financement des partis politiques	7
	1. Dons.....	8
	2. Exigences d'information	10
	3. Supervision indépendante et exécution des dispositions légales.....	11
	4. Interdictions et restrictions.....	13
	5. Limites des dépenses et emploi des ressources.....	13
	6. Financements publics.....	14
	F. Questions liées à l'égalité des sexes.....	15

I. Introduction

1. Le 12 juin 2014, le Ministre maltais de la Justice, de la Culture et des Pouvoirs locaux a adressé une lettre au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (ci-après « Bureau » ou « OSCE/BIDDH ») pour lui demander de l'aider à examiner le « projet de loi de Malte visant à réglementer la formation, les structures internes, le fonctionnement et le financement des partis politiques et leur participation aux élections » (ci-après « projet de loi », CDL-REF(2014)040) afin de vérifier s'il est conforme aux engagements pris envers l'OSCE et aux normes internationales relatives aux droits de l'homme.
2. Le 9 juillet 2014, le Directeur de l'OSCE/BIDDH a confirmé que le Bureau était disposé à examiner le projet de loi. Il a proposé que le Bureau rédige un Avis conjointement avec la Commission de Venise, étant donné que les deux institutions collaborent déjà dans ce domaine.
3. Le 19 septembre 2014, les autorités maltaises ont informé l'OSCE/BIDDH que le projet de loi serait examiné par le Parlement une fois qu'il reprendrait ses travaux au mois d'octobre. La Commission de Venise ayant accepté d'élaborer un avis conjoint, l'OSCE/BIDDH a confirmé au Ministre de la Justice, de la Culture et des Pouvoirs locaux que les deux institutions rédigerait un avis conjoint sur le projet de loi.
4. Le présent Avis conjoint a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 100^e session plénière (Rome, 10-11 octobre 2014).

II. Portée de l'avis

5. La portée du présent Avis conjoint couvre uniquement le projet de loi soumis pour examen.
6. L'Avis conjoint soulève des questions clés et indique quels domaines sont des sujets de préoccupation. Les recommandations qui en découlent sont fondées sur les normes internationales applicables relatives aux droits de l'homme et à la prééminence du droit, aux engagements pris envers l'OSCE, aux normes du Conseil de l'Europe et aux bonnes pratiques d'autres Etats participants de l'OSCE et d'Etats membres du Conseil de l'Europe. Le cas échéant, elles s'appuient également sur les recommandations d'avis et rapports précédents du BIDDH et de la Commission de Venise (voir ci-dessous point IV.A).
7. Etant donné ce qui précède, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise tiennent à indiquer que le présent Avis conjoint est sans préjugé de recommandations ou d'observations écrites ou verbales sur des textes de loi applicables ou connexes que l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise pourraient faire à l'avenir.

III. Résumé

8. D'emblée, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise se félicitent du projet de loi, qui est en général rédigé avec clarté et, qui, s'il est adopté, constituerait un grand pas en avant pour assurer la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales à Malte. Beaucoup d'institutions, y compris l'OSCE/BIDDH et le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe, ont déjà souligné la nécessité d'adopter une législation globale dans le domaine des partis politiques à Malte et en particulier celle de réglementer le financement des partis. C'est donc un effort à saluer.
9. Dans le même temps, le projet de loi pourrait bénéficier de certains amendements et adjonctions, pour rendre plus efficaces ses dispositions et pour faire en sorte qu'elles soient pleinement conformes aux normes internationales. En particulier, le projet de loi ne régit pas plusieurs aspects concernant le financement des partis politiques, y compris le financement des campagnes électorales, le financement étranger des partis politiques, les restrictions à l'utilisation par les candidats de leurs ressources personnelles, l'emploi de fonds publics ou

l'égalité entre les sexes au sein des partis. Le rôle étendu reconnu à la Commission électorale et au Ministre de la Justice pour contrôler, superviser et appliquer le présent projet de loi pourrait être problématique. Il pourrait donc être revu. Enfin, les sanctions devraient être proportionnées et conformes à la législation.

1. *Recommandations clés*

- a) Mandater un organe indépendant et impartial pour superviser le financement des partis et des campagnes électorales. Un tel organe devrait disposer de ressources appropriées et de pouvoirs d'enquête suffisants pour assurer un contrôle adéquat et effectif.
- b) Améliorer les dispositions concernant la transparence du financement des partis et des campagnes électorales en permettant au grand public et aux médias d'avoir accès aux comptes concernant les prêts et les dettes. Les candidats aux scrutins devraient être contraints de fournir à l'organe indépendant chargé de superviser le financement des partis et des campagnes électorales des informations sur l'ensemble des prêts et dettes liés à ces financements.
- c) Améliorer la réglementation sur les dons aux partis politiques par ex. en interdisant les dons anonymes ou confidentiels ou en exigeant la divulgation de ces dons au régulateur ; et en interdisant et en frappant de sanctions efficaces les dons consentis par toute personne morale fournissant des biens ou des services à l'administration.
- d) Inscrire un renvoi exprès au principe de proportionnalité et en particulier à la gravité de l'irrégularité dans les dispositions sur la radiation de candidats des listes électorales pour violation de dispositions du projet de loi et de la législation connexe, en évitant ainsi des sanctions disproportionnées.

2. *Autres recommandations*

- e) Déterminer un délai dans lequel doivent être rendues les décisions sur l'enregistrement des partis politiques.
- f) Adapter les plafonds des dépenses de campagne des candidats individuels en fixant un niveau approprié, la limite légale étant éventuellement fondée sur une forme d'indexation plutôt que sur un montant absolu de façon à tenir compte de l'inflation.
- g) Clarifier les dispositions sur les dons dont la valeur pourrait s'apprécier au fil du temps.
- h) Envisager d'inscrire dans le projet de loi des dispositions sur les financements publics et des dispositions claires sur la présentation de bilans de dépenses et la sanction des irrégularités.
- i) Empêcher les candidats de doubler le plafond alloué pour les dépenses en se présentant dans deux circonscriptions en même temps.
- j) Améliorer les exigences d'information.
- k) Promouvoir l'utilisation des nouvelles technologies en rendant publics les bilans financiers et leur évaluation.
- l) Envisager d'autres mesures pour promouvoir l'égalité des sexes au sein des structures internes des partis et plus généralement dans tout le processus électoral.

10. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise restent à la disposition des autorités maltaises pour toute forme d'assistance qu'elles jugeraient digne d'intérêt.

IV. Analyse et recommandations

A. Normes internationales

11. Le présent Avis analyse le projet de loi afin de vérifier s'il est compatible avec les normes internationales relatives au financement des partis politiques et des campagnes électorales et aux engagements pris envers l'OSCE. Les normes internationales applicables figurent avant tout dans la Convention des Nations Unies contre la corruption¹, et à l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques² et à l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)³, qui protègent tous deux le droit à la liberté d'association. Le droit à des élections libres garanti à l'article 3 du Premier protocole à la CEDH est également pertinent. Le présent Avis prend encore en considération les engagements pris à l'égard de l'OSCE, en particulier la protection de la liberté d'association (doc. de Copenhague 1990, par. 9.3) et la tenue de véritables élections périodiques (doc. de Copenhague 1990, par. 5 à 8).

12. De plus, des recommandations d'organes et d'institutions des Nations Unies, du Conseil de l'Europe et de l'OSCE comprennent des normes de droit non contraignantes (*soft law*). Ainsi, l'observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies sur le droit de participer aux affaires publiques, le droit de vote et le droit à l'égalité d'accès aux fonctions publiques⁴, la Recommandation (2003) 4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales⁵, et les Lignes directrices conjointes OSCE/BIDDH – Conseil de l'Europe sur la réglementation des partis politiques (« ci-après « Lignes directrices »)⁶. Le Code de bonne conduite en matière de partis politiques, adopté par la Commission de Venise en 2008, et son exposé des motifs seront aussi utilisés⁷.

13. Le présent Avis se réfèrera également aux rapports du GRECO⁸, à des avis antérieurs publiés par l'OSCE/BIDDH et par la Commission de Venise (séparément ou conjointement) sur des types de législation analogues et à des rapports de l'OSCE/BIDDH sur des missions d'observations d'élections passées à Malte⁹. Le rapport anticorruption 2014 de l'Union européenne - et son annexe 18 sur Malte - sera lui aussi pris en considération¹⁰.

¹ Convention des Nations Unies contre la corruption, adoptée le 31 octobre 2003, ratifiée par Malte le 11 avril 2008, disponible à l'adresse suivante :

https://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention_f.pdf.

² Pacte international relatif aux droits civils et politiques (adopté par la Résolution 2200A (XXI) de l'Assemblée générale le 16 décembre 1966). Malte y a adhéré le 13 septembre 1990.

³ [Convention du Conseil de l'Europe de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales](#), entrée en vigueur le 3 septembre 1953. Elle a été ratifiée par Malte le 23 janvier 1967.

⁴ Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, *droit de participer aux affaires publiques, droit de vote et droit à l'égalité d'accès aux fonctions publiques*, doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 des Nations Unies, disponible à l'adresse suivante : http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2f21%2fRev.1%2fAdd.7&Lang=fr.

⁵ Recommandation (2003) 4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, disponible à l'adresse suivante : [https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec\(2003\)4_FR.pdf](https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/general/Rec(2003)4_FR.pdf).

⁶ OSCE/BIDDH et Commission de Venise, Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques (2010), disponibles à l'adresse suivante : <http://www.osce.org/fr/odihr/91398?download=true>.

⁷ Commission de Venise, *Code de bonne conduite en matière de partis politiques*, adopté à sa 77^e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2008) et exposé des motifs, adopté à sa 78^e session plénière (Venise, 13-14 mars 2009), disponible à l'adresse suivante : [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)021-f](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)021-f).

⁸ Disponible à l'adresse suivante : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/index_en.asp.

⁹ L'ensemble des rapports de missions d'observation des élections figurent à l'adresse suivante : <http://www.osce.org/odihr/elections/malta>.

¹⁰ Commission européenne, *Annexe sur Malte du rapport anticorruption de l'UE*, Bruxelles, 3.2.2014 COM(2014) 38 final, ANNEX 18.

B. Généralités

14. Il convient de noter d'emblée que des organisations internationales, notamment le GRECO et l'OSCE/BIDDH, ont déjà formulé des observations sur le fait que le financement de la vie politique à Malte ne s'inscrivait pas dans un cadre légal global. Elles ont recommandé d'adopter un tel cadre¹¹ en tenant compte du contexte spécifique de Malte (taille de l'île, fait que deux partis politiques ont alterné à la tête du pays depuis l'indépendance en 1964).

15. Il importe de féliciter les rédacteurs et les parties prenantes associés à l'élaboration du projet de loi pour leur volonté de remédier à cette situation et pour la clarté des dispositions servant à tenir compte des normes internationales clés en mettant en place un cadre légal sur le financement des partis et des campagnes électorales, en déterminant des limites de contributions et de dépenses et en créant un organe de contrôle et un système de sanctions. De plus, le projet de loi comprend dans sa première partie (de caractère général) des rappels spécifiques de principes liés aux droits de l'homme, qui consacrent la liberté d'association et interdisent les actes discriminatoires (article 6). Dans le même temps, il convient de relever que ce principe ne mentionne que quelques motifs de discrimination, tandis que les normes internationales clés, notamment l'article 14 de la CEDH indiquent notamment la couleur, la langue, la religion (ou la croyance), l'origine nationale, l'appartenance à une minorité nationale et la naissance. Il conviendrait peut-être d'étendre en conséquence l'interdiction de discrimination à l'article 6, par. 2.

C. Dissolution des partis politiques

16. En vertu de l'article 11, par. 1, du projet de loi, les partis politiques peuvent être dissous par « décision adoptée démocratiquement, à la majorité des deux tiers des membres du parti politique ». Cette disposition pourrait sembler trop contraignante dans la mesure où il appartient pour l'essentiel aux partis politiques eux-mêmes de décider de quelle manière et avec quelle majorité ils peuvent être dissous. De plus, une majorité des deux tiers pourrait parfois être difficile à atteindre, et conduire à un blocage au sein du parti en l'absence de procédure pour faire face à cette éventualité. Il est donc recommandé d'amender cette disposition en supprimant la condition de majorité des deux tiers.

17. L'article 11, par. 2, du projet de loi porte sur la dissolution éventuelle d'un parti politique par décision de la Première chambre du tribunal civil, « lorsqu'elle détermine que le parti politique ne cesse de prôner notamment la xénophobie, l'homophobie ou le racisme » pour autant qu'une telle mesure soit « nécessaire dans une société démocratique ». Il convient de saluer le fait que cette disposition comprend le contrôle de nécessité dans une société démocratique, car l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme doit être pris en considération. Ainsi que la Cour européenne l'a estimé, la dissolution d'un parti politique doit être décidée en dernier ressort ; « il est de l'essence de la démocratie de permettre la proposition et la discussion de projets politiques divers (...), pourvu qu'ils ne visent pas à porter atteinte à la démocratie elle-même »¹². Les Lignes directrices de la Commission de Venise sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues¹³ ont été suivies par la Résolution 1308 (2002) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative aux restrictions concernant les partis politiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe selon laquelle « les restrictions ou dissolutions de partis politiques ne peuvent être que des mesures d'exception, ne se justifiant que dans les cas où le parti concerné fait usage de violence ou menace la paix civile et l'ordre constitutionnel

¹¹ GRECO, Troisième cycle d'évaluation, Deuxième rapport de conformité sur Malte, *Incriminations (STE 173 et 191, PDC 2)*, « Transparence du financement des partis politiques », GRECO RC-III (2013) 22E, 25 mars 2014, p. 9. Rapport final de la mission d'évaluation des élections de l'OSCE/BIDDH, République de Malte, élections législatives, 9 mars 2013.

¹² Cour européenne des droits de l'homme, *parti socialiste et autres c. Turquie*, arrêt du 25 mai 1998, requête n° 21237/93, par 47.

¹³ [CDL-INF\(2000\)001](#), ligne directrice 3.

démocratique du pays »¹⁴. « Le simple fait qu'un parti défende pacifiquement la modification de l'ordre constitutionnel ne suffit pas à justifier son interdiction ou sa dissolution »¹⁵. Il conviendrait d'envisager de distinguer en conséquence à l'article 11, par. 2, entre comportements violents et non violents et de préciser que la dissolution d'un parti politique est une mesure prise en dernier ressort et qu'elle ne s'applique que dans des cas extrêmes.

D. Enregistrement et radiation

18. Selon les Lignes directrices, les délais « [...] pour statuer sur les demandes d'enregistrement doivent être raisonnables pour assurer l'effectivité du droit d'association des individus. Des décisions rapides sur les demandes d'inscription sont particulièrement importantes pour les nouveaux partis qui cherchent à présenter des candidats aux élections. Les délais trop longs constituent des barrières déraisonnables à l'enregistrement et à la participation des partis »¹⁶. Les dispositions du projet de loi sur l'enregistrement des partis politiques (articles 15 à 22) ne prévoient pas de délai pour rendre les décisions d'enregistrement. Il est donc recommandé d'en fixer pour éviter le cas où l'organe chargé de l'enregistrement prend trop de temps pour rendre une telle décision, ce qui laisse le parti dans une situation juridique incertaine.

19. En vertu de l'article 16, par. 2, al. c), la Commission électorale de Malte peut refuser d'enregistrer un parti politique si elle considère que son objet est « obscène ou inconvenant ». Une disposition analogue apparaît au sujet de son emblème (article 17, par. 2, al. c). Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, « la simple expression d'une idée dérangeante ou offensante » est protégée en vertu de la Convention¹⁷. Elle ne peut donc servir de motif pour rejeter la demande d'enregistrement d'un parti politique.

20. En vertu de l'article 21, al. c, les partis politiques peuvent être radiés s'ils n'ont désigné aucun candidat pour deux élections générales consécutives, élections locales ou élections européennes. Cela semble constituer une restriction du droit de se présenter aux élections qui, en vertu de l'article 3 du protocole n° 1 à la CEDH se tiennent : « [...] dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif »¹⁸. A la lumière de cette disposition, la radiation d'un parti parce qu'il n'a pas présenté de candidat à deux élections consécutives quelconques semble quelque peu excessive et elle devrait être reconsidérée. Il serait aussi possible d'instaurer un délai (pour autant qu'il ne soit pas trop court) après quoi le parti qui ne participe à aucune élection est radié du registre.

E. Règles de financement des partis politiques

21. Le projet de loi prévoit des règles de financement des partis politiques, ce qui est un effort louable. Dans ce contexte, il est essentiel d'envisager sous tous ses aspects, le financement des partis sinon l'effet de règles spécifiques sur les restrictions aux dons consentis aux partis politiques, leur évaluation et les exigences de transparence serait amoindri en pratique.

22. Le projet de loi ne comprend pas de chapitre spécial sur les sources légitimes de revenus des partis. Les dispositions sur les dons légaux et les restrictions applicables figurent à la Partie IV du projet de loi concernant le « contrôle de dons à des partis enregistrés », qui régit aussi le mécanisme d'information sur les dons. Le projet de loi est

¹⁴ Résolution 1308 (2002) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe relative aux restrictions concernant les partis politiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, par 11, ii.

¹⁵ Lignes directrices, par 93.

¹⁶ Lignes directrices, par. 69.

¹⁷ Cour européenne des droits de l'homme, *parti communiste uni de Turquie et autres c. Turquie*, arrêt du 30 janvier 1998, requête n° 19392/92, par. 25, 43 et 46 ; Cour européenne des droits de l'homme, *Vona c. Hongrie*, arrêt du 9 juillet 2013, requête n° 35943/10, par. 63, 66.

¹⁸ Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, tel que modifié par le Protocole n° 11, Paris, 20.III.1952.

muet sur les autres sources de financement, y compris les subventions de l'Etat ou les activités à but lucratif menées par le parti lui-même. Il est recommandé de faire également figurer ces instruments financiers dans le projet de loi. Celui-ci devrait aussi comporter des garanties assurant une égalité de traitement aux partis politiques conformément aux normes européennes. En vertu de l'article 35, ces questions sont régies par une loi distincte, mais il serait préférable de les incorporer dans la législation sur les partis politiques. Dans le même temps, il faudrait envisager d'assurer aussi un bon équilibre entre les différentes sources de financement de façon à préserver la liberté d'association. Il faudrait aussi prévoir des restrictions aux prêts ou des règles concernant les dons aux personnes morales liées à des partis politiques.

23. La législation actuelle se désintéresse de bien des aspects du financement des campagnes électorales (à l'exception du plafonnement des dépenses des candidats). Selon les règles générales anticorruption concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales¹⁹, les Etats devraient envisager d'adopter des mesures pour empêcher un financement excessif des partis, y compris un plafonnement des dépenses de campagne. Le projet de loi actuel est un pas dans la bonne direction, mais il pourrait être plus clair dans certains domaines, ainsi que les parties ci-dessous le montrent plus en détail.

1. Dons

24. Ainsi que le notent les Lignes directrices, des restrictions ont historiquement été imposées au financement interne des partis politiques dans la région de l'OSCE pour tenter de restreindre la possibilité de certains groupes d'acquérir de l'influence sur la scène politique en offrant des avantages financiers²⁰. La législation dans le domaine du financement des partis peut donc fixer un plafond raisonnable des dons privés consentis par un même donateur²¹. La Recommandation (2003) 4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe prévoit « qu'[e]n cas de dons supérieurs à un certain montant, le donateur devrait être identifié dans la comptabilité »²². Des règles spécifiques pour les dons devraient être inscrites dans les textes de loi clés pour éviter les conflits d'intérêt²³. De plus, ainsi que l'a noté la Recommandation (2003) 4, « [l]es Etats devraient limiter, interdire ou réglementer d'une manière spécifique les dons de sources étrangères »²⁴. Cela implique une approche prudente et nuancée à l'égard des financements étrangers qui pondère la protection des intérêts nationaux et le droit de personnes, de groupes et d'associations de coopérer et de partager des informations²⁵. Dans le contexte maltais, l'existence de partis politiques à l'échelle de l'Union européenne doit aussi être envisagée²⁶, ainsi que l'acquis communautaire dans ce domaine.

25. Notons qu'actuellement, le projet de loi ne limite, n'interdit ou ne régit d'aucune manière le financement étranger des partis politiques (cette question est traitée ailleurs). Il serait toutefois préférable par souci d'exhaustivité de faire figurer une disposition concernant les financements étrangers soit directement dans le projet de loi soit en y faisant un renvoi à un autre texte de loi. Une telle disposition serait pleinement conforme à l'article 11 de la CEDH, au par. 10.4 du Document de Copenhague et au droit de l'Union européenne. Il faudrait éviter de porter atteinte sans nécessité à la liberté d'association dans le cas de partis politiques œuvrant au niveau international²⁷.

¹⁹ Voir annexe à l'Avis sur la nécessité d'un code de bonne conduite dans le domaine du financement des campagnes électorales, [CDL-AD\(2011\)020](#).

²⁰ Lignes directrices, par. 173.

²¹ Lignes directrices, par. 175.

²² Recommandation (2003) 4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, article 12, al. b.

²³ Recommandation (2003) 4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, article 3, al. a.

²⁴ Recommandation (2003) 4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, article 7.

²⁵ Lignes directrices, par. 172.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Voir Commission de Venise, *Avis sur l'interdiction des contributions financières aux partis politiques provenant de sources étrangères*, [CDL-AD\(2006\)014](#) ; voir aussi à cet égard Commission de Venise, *Code de bonne conduite en matière de partis politiques*, [CDL-AD\(2009\)021](#), par. 160.

26. Il y a un certain nombre de moyens de contourner les règles sur les dons, ce que le projet de loi s'emploie à contrecarrer. Ainsi, présenter des dons comme des « prêts ». Il est heureux que pour un tel cas de figure, l'article 2, al. d, traite les prêts comme des dons s'ils sont consentis à des conditions plus favorables que le secteur commercial. Cependant, les prêts peuvent aussi être annulés ultérieurement auquel cas, il faut les considérer comme une contribution en nature, faisant l'objet des restrictions applicables aux contributions et des plafonds de dépenses. Il est recommandé de clarifier ce point dans le projet de loi.

27. De plus, les prêts peuvent aussi être garantis par des tiers. Si à l'origine, le parti a reçu un prêt qu'il ne rembourse pas et que le créancier se retourne alors vers un tiers au titre de la garantie du prêt, le tiers consent de fait un don au parti. Il conviendrait donc de faire figurer dans le projet de loi une disposition spécifique applicable aux garanties de prêt, qui comprendrait des règles d'information concernant le déblocage et le remboursement de tels prêts.

28. Pour tourner l'interdiction des dons, des personnes physiques ou morales qui ne peuvent en faire peuvent recourir à la technique des prête-noms. Cette pratique n'est pas expressément interdite dans le projet de loi. Pour assurer le respect des limites de contribution, des exigences d'information et de divulgation de ces personnes morales, il est recommandé d'imposer une interdiction de tout don consenti délibérément au nom d'une personne physique ou morale qui n'est pas autorisée à faire de don à un parti politique ou qui aide délibérément une personne physique ou morale à faire un don au-delà de la limite légale fixée par la loi.

29. Dans le même temps, en vertu de l'article 38, par. 3, le fait de dissimuler des dons en les subdivisant est punissable d'une amende. Bien que ce soit certainement très utile, notons ici que le fait que la loi autorise à l'article 35, al. c et d respectivement jusqu'à un certain montant les dons anonymes (le donateur restant inconnu de tous) et les dons confidentiels (le donateur étant connu uniquement du parti politique) peut rendre assez difficile la recherche par le régulateur d'un cas réel de morcellement de dons et peut plus généralement empêcher le respect d'autres plafonds ou interdictions applicables au financement de campagnes électorales. Il est recommandé de remédier à ce problème dans le projet de loi soit en interdisant les dons anonymes/confidentiels, soit en exigeant la divulgation de ces dons au régulateur.

30. Ainsi que l'a noté la Recommandation (2003) 4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, « [l]es Etats devraient prendre des mesures visant à limiter, à interdire ou à réglementer de manière stricte les dons de personnes morales fournissant des biens ou des services aux administrations »²⁸. Aucune disposition de ce type ne semble figurer dans le projet de loi. Il est recommandé d'interdire expressément et de sanctionner effectivement les dons réalisés par des personnes morales qui fournissent des biens ou des services à l'administration.

31. En vertu de l'article 35, al. e, les sociétés qui font partie d'un même groupe ou qui se contrôlent directement ou indirectement l'une l'autre ou qui le sont par la même personne ou le même groupe de personnes, sont considérées comme formant une seule source de dons. C'est là une disposition fort bienvenue, étant donné qu'elle vise à empêcher que le plafonnement des dons ne soit indûment contourné. Étant donné la complexité des structures d'entreprise, il peut être difficile pour un parti politique de déterminer dans quelle mesure un don est consenti en violation de cette disposition. Cela pourrait facilement conduire à des violations involontaires de la loi, ce qui ne devrait pas nécessairement être reproché au parti qui en bénéficie. Il est recommandé d'exclure cette possibilité par des dispositions pertinentes dans le projet de loi, par exemple en demandant aux sociétés de faire une déclaration écrite selon laquelle elles font le don en leur nom propre.

32. En vertu de l'article 2, les droits d'entrée prélevés pour la participation à des événements politiques sont déduits des « dépenses de campagne ». Cela signifie que si un parti organise un dîner dans le cadre d'une campagne électorale, et demande 500 euros pour ce faire par

²⁸

Recommandation (2003) 4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, article 5, al. b.

convive de ce gala, soit un montant bien supérieur à son prix de revient, ce montant est déduit du total des dépenses de campagne. Il semble excessif de déduire en toutes circonstances les droits prélevés pour la participation à des activités politiques. Il en va de même pour les legs à cause de mort, qui ne sont pas considérés comme des dons. Il est recommandé de limiter le montant qui pourrait être déduit des dépenses de campagne pour les legs et pour les droits exigés lors de la participation à des événements politiques en tenant compte du prix normal des biens et services considérés.

33. Par ailleurs, l'article 36 prend d'ores et déjà en considération le fait que le montant d'un don peut parfois différer de son coût réel. Il ne semble pourtant pas tenir compte des situations où le montant du don diffère considérablement de son coût originel, par ex. quand il s'agit de dons d'actions qui se sont appréciées depuis le moment où elles ont été achetées. Le don peut alors être d'un montant bien supérieur au prix d'achat d'origine annoncé. Cette situation devrait donc être prise en considération à l'article 36.

34. L'article 34 prévoit, notons-le, que les dons comprennent les contributions faites par les membres eux-mêmes, mais on ne sait pas si cela englobe les cotisations. celles-ci sont une source légitime de financement des partis politiques. Toutefois, en fixant des cotisations élevées, un parti pourrait tenter de contourner le plafonnement des dons. Selon les Lignes directrices, la législation doit veiller à ce que les cotisations des membres ne servent pas à cela²⁹. Il est donc recommandé d'envisager de préciser expressément à l'article 34 que les cotisations sont aussi considérées comme des dons pour faire en sorte que le plafonnement des dons ne soit pas contourné³⁰.

35. L'article 37 du projet de loi régit le parrainage de partis politiques. On ne sait pas bien si les dispositions sur les dons s'appliquent au parrainage et si les montants pouvant être versés aux partis politiques dans le cadre de parrainages sont plafonnés de quelque manière que ce soit. Il est recommandé de clarifier ce point. L'article 37, par. 3, al. b, devrait déterminer les règles et les limites établies en matière de contributions de tiers aux partis politiques.

2. Exigences d'information

36. Les Lignes directrices notent qu'il est capital d'assurer la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales pour protéger les droits des électeurs et prévenir la corruption. La transparence est aussi déterminante parce que le grand public a le droit d'être informé³¹. Les électeurs doivent disposer des informations nécessaires sur les soutiens financiers des partis afin d'obliger les partis à en répondre³². Dans le même temps, la réglementation ne devrait pas imposer de fardeau trop lourd aux partis, aux candidats et aux organes de contrôle.

37. Dans un souci de transparence, il faut non seulement savoir clairement quels dons les partis peuvent recevoir, mais aussi imposer la tenue et la publication d'une comptabilité des prêts et dons consentis aux partis politiques. Cela aide à renforcer le contrôle des partis et des fonds présentés comme des prêts qu'ils reçoivent, mais qui en fait ne sont pas censés être remboursés. Il est recommandé de permettre au grand public et aux médias de contrôler les registres de prêts et de dons et de contraindre les candidats aux élections d'informer de tous prêts et dons reçus un organe indépendant chargé de surveiller le financement des partis politiques et des campagnes électorales. L'organe devrait alors nécessairement publier ces informations sur son site internet.

38. En outre, il faudrait que l'organe chargé de contrôler le financement des partis politiques et des campagnes électorales soit soumis à l'obligation de publier sur son site internet ses rapports sur les bilans financiers et les comptes de partis et de campagnes dans un délai raisonnable après les avoir reçus (tout en respectant les règles concernant la protection des

²⁹ Lignes directrices, par. 163.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Voir aussi article 7.3 de la Convention des Nations Unies contre la corruption.

³² Lignes directrices, par. 194.

données à caractère personnel). Ces rapports devraient être rendus publics sans délai excessif et être faciles à comprendre. Ils devraient aussi être aisément accessibles au grand public pendant une durée prolongée. Cela pourrait être fait en publiant les rapports dans un format normalisé et se prêtant à des recherches et/ou dans des journaux à grand tirage. Il faudrait donc prévoir dans les textes de loi applicables des délais clairs et opportuns pour la publication des rapports. Les candidats et les partis politiques devraient aussi fournir régulièrement dans un délai acceptable des rapports détaillés sur leurs recettes et leurs dépenses de campagne qui pourraient alors être rendus publics (dans un laps de temps raisonnable). Le recours aux nouvelles technologies pourrait être utile à cet égard et devrait être prévu dans le projet de loi.

3. Supervision indépendante et exécution des dispositions légales

39. Il y a un certain nombre de façons d'exécuter les dispositions relatives au financement des partis et des campagnes électorales. Il appartient en principe à l'Etat de déterminer à quel(s) organe(s) cette tâche est confiée. Toutefois, les Lignes directrices soulignent que « [q]uel que soit l'organe de contrôle retenu, celui-ci doit revêtir un caractère non partisan et répondre aux critères d'indépendance et d'impartialité »³³.

40. Le projet de loi fait de la Commission électorale l'élément clé du système d'exécution de ses dispositions. En vertu de l'article 60 de la Constitution maltaise, elle est nommée par le Président de la République « conformément à l'avis donné par le Premier ministre après consultation du chef de l'opposition ». Les membres de la Commission électorale peuvent être révoqués par le Président conformément à l'avis du premier ministre³⁴ non seulement pour incapacité de fonction, mais aussi pour faute grave³⁵. En dépit de la considération dont jouit la Commission, la procédure de nomination et de révocation remet en cause l'indépendance objective qui doit être la sienne face à l'exécutif, outre le fait que les membres de la Commission sont nommés sur des bases politiques³⁶. On pourrait envisager de charger un autre organe de tâches liées au financement des parties et des campagnes électorales ou de créer un nouvel organe indépendant et impartial pour s'acquitter de cette tâche.

41. Il en va de même du Ministre de la Justice, parce qu'il fait partie de l'exécutif, qu'il est nommé pour des raisons politiques et qu'il joue un rôle dans un certain nombre de dispositions du projet de loi. Il doit ainsi préciser le type d'informations à faire figurer dans le plan général concernant le respect des exigences d'information financière (article 15, par. 2) ; le format des rapports sur les dons qui seront accessibles au grand public (article 44) ; et même le caractère inapplicable des dispositions du projet de loi « concernant les amendes et sanctions administratives pour manquement à l'obligation de soumettre un bilan approprié » (voir articles 33, par. 9, al. d et 45, par. 1, al. c).

42. Il peut aussi être difficile pour tout organe de contrôle de détecter les sources illégales de financement de partis ou de campagnes électorales sans compétences d'investigation suffisantes. L'organe ayant pour vocation d'appliquer la législation devrait donc disposer des pouvoirs nécessaires pour ce faire. Selon les Lignes directrices, « la législation devrait accorder aux organes de contrôle la capacité d'enquêter sur les violations potentielles et, si nécessaire, d'engager des poursuites. En l'absence de tels pouvoirs d'enquête, ces organes risquent en effet de ne pas être à même de remplir efficacement leur mandat »³⁷. De même, la Recommandation (2003) 4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe souligne que « le système de contrôle indépendant devrait comporter la vérification des comptes des partis politiques et des dépenses des campagnes électorales, ainsi que leur présentation et leur publication »³⁸. Le processus de vérification des comptes peut devenir inopérant si l'organe de contrôle ne peut le faire que sur la base des informations communiquées sans pouvoir vérifier si ces informations sont réalistes ou fidèles et si elles constituent un tableau précis et complet des recettes et des dépenses du candidat concerné. Pour rendre plus rigoureux le

³³ Lignes directrices, par. 219 ; Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme, par. 20.

³⁴ Constitution maltaise, article 60, par. 6.

³⁵ Constitution maltaise, article 60, par. 7.

³⁶ Mission d'évaluation des élections de l'OSCE/BIDDH, p. 6.

³⁷ Lignes directrices, par. 220.

³⁸ Recommandation (2003) 4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, article 14, al. b.

processus de vérification des comptes, plusieurs pays ont donné aux organes de contrôle le pouvoir d'évaluer l'exactitude des bilans financiers de campagne et leur conformité à la réglementation.

43. Il est donc recommandé d'envisager de donner à l'organe de contrôle un certain nombre de compétences supplémentaires dans ce domaine, comme celles de convoquer des témoins, de demander à d'autres institutions gouvernementales (fisc, autorités chargées de la lutte anticorruption etc.), de l'aide pour réaliser son travail, y compris la communication d'informations ou de connaissances d'expert, et d'interroger sous serment des témoins. La violation des règles de financement de partis politiques et de campagnes électorales devrait donner droit à un recours effectif, y compris des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives. De plus, l'organe chargé d'appliquer la législation devrait pouvoir rendre des ordonnances conduisant à la perte partielle ou totale des fonds obtenus en violation du projet de loi. Toute sanction imposée doit « [...] être en lien avec la violation et le respect du principe de proportionnalité »³⁹, et il devrait être possible au parti politique concerné de faire appel de la décision devant un tribunal.

44. La sanction du refus de communiquer des informations avant l'échouement d'un certain délai et de se conformer au règlement sur la forme et le contenu des rapports financiers peut atteindre un maximum de 10 000 euros (article 31). Ce montant relativement faible pourrait conduire à une situation où les partis ayant reçu des contributions en violation de la loi pourraient décider de ne pas les signaler du tout et de payer plutôt l'amende. Il en va de même d'autres dispositions du projet de loi qui ne déterminent pas l'amende en fonction des montants obtenus en violation du projet de loi. Dans le même temps, les partis politiques même récents ne devraient pas être dissuadés par la menace de sanctions de participer au processus politique. Il est recommandé d'envisager d'instaurer des peines proportionnées, c'est-à-dire de tenir compte de la gravité de l'infraction, du caractère de récidive éventuel, des montants en jeu et des implications à long terme de la peine encourue. Cela pourrait se faire en fixant la peine en pourcentage des recettes d'un parti ou en tenant compte du montant concerné en cas de violation de l'obligation de se conformer aux conditions d'informations ou du refus de fournir des informations.

45. En ce qui concerne la proportionnalité de la peine, il est heureux que le projet de loi comprenne en maints endroits la possibilité d'ajuster le montant de la peine en fonction de la gravité de la violation⁴⁰. Il est recommandé de faire en sorte que toutes les dispositions soient libellées de façon à comprendre la notion de peine proportionnelle, et en particulier, de l'ajouter à l'article 41, par. 4 (sanction des cas où des déclarations inexactes sont faites intentionnellement ou par négligence).

46. Notons aussi que seul l'article 25, par. 3, renvoie au Code pénal. Dans la mesure où d'autres actes interdits par le projet de loi peuvent aussi être qualifiés d'actes criminels, il est recommandé de renvoyer à d'autres dispositions du Code pénal dans les articles où cela convient.

47. La législation devrait préciser le processus et les procédures selon lesquelles tel ou tel bilan de parti serait choisi pour être audité⁴¹. Selon les Lignes directrices, « [I]es rapports devraient clairement distinguer entre les revenus et les dépenses. De plus, le format retenu devrait permettre de répartir les dons entre les catégories standards prévues par les règlements pertinents. La nature et la valeur de tous les dons reçus par un parti politique devraient être clairement identifiées dans les rapports »⁴². L'article 28 ne définit pas de garanties concernant les commissaires aux comptes à désigner pour réaliser les audits

³⁹ Lignes directrices, par. 225. Une exigence analogue a été retenue à l'article 16 de la Recommandation (2003) 4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en vertu de laquelle la violation de règles « [...] fait l'objet de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives ».

⁴⁰ Lignes directrices, par. 225 ; Recommandation (2003) 4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, article 16.

⁴¹ Lignes directrices, par. 214.

⁴² Lignes directrices, par. 203.

annuels. Le projet de loi ne détermine les règles comptables avec une clarté suffisante, car il évoque seulement « des « normes comptables généralement acceptées » (article 24, par. 1). Les dispositions sur la comptabilité des partis devraient être semblables à celles qui concernent les ONG et les sociétés en général. Il est recommandé de clarifier les dispositions du projet de loi et de prévoir des garanties plus spécifiques de l'indépendance des commissaires aux comptes.

48. Plus généralement, bien qu'il convienne de saluer l'exigence de présenter un bilan financier annuel, prévue à l'article 27, par. 1, il est recommandé, dans un souci de transparence⁴³, et en particulier pour pouvoir contrôler les bilans financiers de campagne et ceux des partis d'exiger aussi que les dépenses de campagne soient auditées et de prévoir la publication des rapports d'audit.

4. Interdictions et restrictions

49. Les articles 47 et 53 modifient la Constitution maltaise et l'ordonnance sur les élections pour autoriser l'invalidation de l'élection d'un candidat parce qu'il a donné de fausses informations sur ses dépenses de campagne ou parce qu'il a dépassé le plafond de dépenses fixé par la loi. C'est là une grave sanction et, étant donné que c'est une limitation du droit d'être élu, protégé à l'article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH⁴⁴, toute annulation de cette nature doit être prononcée seulement par un tribunal « constitué dans le respect des droits de la défense et seulement si la violation est susceptible d'avoir influencé le résultat électoral »⁴⁵. Il est recommandé de faire expressément référence au principe de proportionnalité et en particulier à la gravité de la violation dans les dispositions sur l'invalidation de l'élection d'un candidat pour violation de dispositions du projet de loi et de la législation connexe.

50. Notons que le projet de loi ne comprend pas d'interdiction d'un certain nombre d'autres actes peut-être parce qu'il n'y a pas eu récemment de problèmes à Malte. On pourrait envisager de prévenir de telles situations en interdisant l'abus de ressources de l'Etat, pratique qui selon les Lignes directrices, « est condamnée dans le monde entier par les normes internationales »⁴⁶. Il est aussi recommandé d'interdire spécifiquement l'obligation faite aux agents publics (fonctionnaires) de verser de l'argent à un parti politique ainsi que le précisent les Lignes directrices⁴⁷. Une interdiction de la manipulation ou de l'intimidation des salariés du secteur public devrait aussi figurer dans le projet de loi⁴⁸.

5. Limites des dépenses et emploi des ressources

51. Selon les règles générales anticorruption concernant le financement des partis politiques et des campagnes électorales, les Etats pourraient envisager des mesures raisonnables pour prévenir un financement excessif des partis, comme le plafonnement des dépenses de campagne⁴⁹. En vertu du droit maltais en vigueur, les dépenses totales de campagne par candidat ne peuvent dépasser EUR 1 400. Ce plafond a été critiqué, car on le considère comme nettement insuffisant pour englober toutes les dépenses liées à l'organisation d'une campagne efficace⁵⁰. On pourrait envisager d'ajuster le plafond des dépenses de campagne des candidats isolés en le fixant à un niveau réaliste plus approprié. Ce chiffre pourrait se fonder sur une formule d'indexation pour tenir compte de l'inflation au lieu d'être exprimé en valeur absolue.

⁴³ Code de bonne conduite en matière électorale, I.2.3.d.

⁴⁴ Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, tel que modifié par le Protocole n° 11, Paris, 20.III.1952.

⁴⁵ Lignes directrices, par. 225.

⁴⁶ Lignes directrices, par. 207.

⁴⁷ Lignes directrices, par. 210.

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ Recommandation (2003) 4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, article 9; voir *Lignes directrices*, par 196 ; et Observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme, par 19.

⁵⁰ Mission d'évaluation des élections de l'OSCE/BIDDH, p. 11.

52. Dans le même temps, la législation maltaise actuelle ne prévoit pas de plafond pour les dépenses globales d'un parti dans le cadre d'une campagne électorale. On a fait valoir autrefois que cela a contribué à des campagnes biaisées qui favorisaient outre mesure les deux partis parlementaires dotés de ressources importantes⁵¹. Il est recommandé de plafonner dans une limite raisonnable les dépenses de campagne des partis politiques.

53. De plus, il ne semble pas qu'il y ait des restrictions à l'utilisation de ressources personnelles par les candidats. Ainsi que le notent les Lignes directrices, « [b]ien que les propres contributions d'un candidat soient souvent perçues comme à l'abri des soupçons de corruption ou d'influence induite, le législateur peut en limiter le montant dans le cadre du plafonnement des dépenses totales engagées pendant la campagne électorale et exiger la déclaration des sommes concernées. Il convient également d'exiger des candidats qu'ils publient une déclaration de patrimoine »⁵². Il est recommandé d'envisager de fixer des limites à l'utilisation de ses ressources personnelles dans les campagnes électorales et d'exiger des candidats la divulgation de ces contributions, et une déclaration publique sur leur patrimoine.

54. Le projet de loi ne régit pas l'utilisation de ressources publiques pendant les élections, comme les stations de radio et les chaînes de télévision, les journaux et les portails d'information. Pour faire en sorte que tous les partis puissent faire campagne dans des conditions comparables, il est recommandé de faire figurer dans le projet de loi ou dans d'autres textes de loi applicables des dispositions sur l'équité de l'utilisation de ces ressources par les partis politiques (outre l'inscription du principe d'égalité de traitement des partis politiques à l'article 5). La législation sur la radiodiffusion publique⁵³ devrait veiller au respect du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE qui invite les Etats participants à fournir « à ces partis et organisations les garanties légales nécessaires pour leur permettre de se mesurer sur la base d'une égalité de traitement devant la loi et les autorités »⁵⁴.

55. Il ne semble pas y avoir de disposition applicable aux activités lucratives menées par des partis politiques, qui peuvent aussi être une source de revenus. Il est recommandé de régir également cette question.

56. Il convient aussi de noter que l'article 46 du projet de loi peut donner lieu à des abus. En effet, il prévoit une révision de l'ordonnance sur les élections autorisant les candidats qui se présentent dans deux circonscriptions distinctes à répartir comme ils l'entendent leurs dépenses de campagne entre les deux circonscriptions. Les candidats pourraient augmenter le montant total de leurs dépenses de campagne en ne se présentant que formellement dans une circonscription où ils ne dépenseraient rien (ou quasiment rien) tout en consacrant le maximum qui leur est attribué à une autre circonscription, ce qui aurait pour effet de doubler le plafond de dépenses. Il est recommandé de traiter ce problème en conséquence dans le projet de loi, par exemple en interdisant certaines répartitions ou en assurant une transparence maximale dans ce domaine.

6. Financements publics

57. Notons que le projet de loi ne régit ni n'institue de financement public direct. La législation maltaise actuelle prévoit seulement certaines formes de financements publics indirects, par exemple par le biais de la loi relative à l'impôt sur le revenu, qui prévoit une exonération fiscale des recettes provenant de clubs rattachés à des partis⁵⁵. De plus, l'offre de services par des « organisations de caractère public à but non lucratif » à leurs membres est exonérée de la TVA⁵⁶. De même, une déduction des dépenses supportées par un

⁵¹ Mission d'évaluation des élections de l'OSCE/BIDDH, p. 11.

⁵² Lignes directrices, par. 169.

⁵³ Malte a adopté une loi sur la radiodiffusion, Cap. 350, L.N. 240 de 2011.

⁵⁴ Document de Copenhague de l'OSCE, 1990, par. 7.6. Voir aussi le *Code de bonne conduite en matière électorale*, I.2.3.a.

⁵⁵ Mission d'évaluation des élections de l'OSCE/BIDDH, p. 11.

⁵⁶ Mission d'évaluation des élections de l'OSCE/BIDDH, p. 11.

candidat élu pour soutenir sa campagne électorale est accordée pour autant qu'elles ne dépassent pas un plafond fixé dans la loi sur les élections générales⁵⁷.

58. Les auteurs du projet de loi ont préféré la solution d'un texte de loi différent à venir, qui sera consacré à la réglementation des financements publics (article 35). Bien que ce soit là une question laissée à l'appréciation de chaque Etat, il convient de noter que les financements publics peuvent être un instrument utile pour favoriser la compétition entre les partis politiques et permettre même aux petits partis, disposant de moins de ressources, de faire partie du paysage politique d'un Etat. De plus, grâce à un bon équilibre entre financements publics et privés, les partis politiques ne dépendent pas trop de leurs donateurs et ne subissent pas par ailleurs d'influences extérieures (pour autant que ces financements soient répartis de façon homogène, dans un souci de neutralité et de prévisibilité légale).

59. Les financements publics peuvent aussi être un instrument précieux pour favoriser l'égalité des sexes par exemple lorsque l'attribution de fonds publics est conditionnée au respect de critères de participation de femmes⁵⁸. Dans le même temps, ainsi que l'ont noté les lignes directrices, « [l]es irrégularités en matière d'information financière, le non-respect de la réglementation relative à cette information ou l'usage impropre de fonds publics devraient entraîner la perte de tout ou partie des fonds concernés par le parti »⁵⁹. Conscients de ce qui précède, il conviendrait d'envisager d'inscrire également des dispositions sur les financements publics dans le projet de loi, qui devrait comprendre des dispositions claires concernant les informations sur les dépenses et les sanctions en cas d'irrégularités.

F. Questions liées à l'égalité des sexes

60. Le projet de loi ne comprend pas de disposition sur l'encouragement de l'égalité des sexes au sein des structures internes des partis ou plus largement, dans le cadre du processus électoral. Selon les Lignes directrices, pour respecter les instruments universels et internationaux destinés à assurer l'égalité aux femmes et les principes généraux de non-discrimination, la législation devrait s'attacher à faire en sorte que les femmes puissent participer pleinement au sein des partis politiques comme moyen fondamental pour jouir pleinement de leurs droits politiques⁶⁰. Il y a plusieurs façon de parvenir à cet objectif, dont certains sont liés au règlement interne du parti, tandis que d'autres peuvent être consacrés par la législation. L'égalité des sexes peut être encouragée en créant une « section féminine » ou d'une « division « égalité des sexes » au sein des partis politiques⁶¹, en définissant des quotas électoraux par sexe qui augmentent la représentation parlementaire des femmes⁶², en proposant des formations et des programmes de renforcement des capacités élaborés aux adhérentes et aux candidates potentielles avant qu'elles soient sélectionnées⁶³, en adoptant, en mettant en œuvre ou en évaluant des stratégies, plans et programmes en faveur de l'égalité des sexes au différents niveaux, y compris des plans d'action spécifiques pour parvenir à une participation équilibrée et à une égale représentation des femmes et des hommes dans les services internes des partis politiques⁶⁴, ou en reconnaissant et en prenant en considération les responsabilités familiales des membres des partis⁶⁵. Il est recommandé d'envisager d'inscrire dans le projet de loi des dispositions spécifiques pour promouvoir l'égalité des sexes et en particulier pour assurer un meilleur équilibre des sexes dans les listes électorales.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Lignes directrices, par. 191.

⁵⁹ Lignes directrices, par. 215.

⁶⁰ Lignes directrices, par. 101.

⁶¹ Lignes directrices, par. 100.

⁶² Lignes directrices, par. 102.

⁶³ Lignes directrices, par. 103.

⁶⁴ Lignes directrices, par. 104.

⁶⁵ Lignes directrices, par. 105.

61. Il a aussi été noté que le projet de loi n'est pas rédigé dans un souci de neutralité à l'égard des deux sexes, car il se réfère parfois à des personnes en employant le pronom personnel masculin (voir par exemple article 28, al. b). Cela n'est pas conforme à la pratique internationale générale, qui suppose normalement que la législation soit rédigée dans un style neutre sur ce plan, pour s'appliquer tout autant à chacun des deux sexes. Il est recommandé de libeller toutes les dispositions de façon que le projet de loi soit neutre sur ce point.