



CDL-AD(2021)003

Strasbourg / Varsovie, le 22 mars 2021

Or. angl.

Avis de la Commission de Venise n° 1022/2021
OSCE/ODIHR Opinion No. POLIT-UKR/402/2021

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

BUREAU DE L'OSCE POUR LES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET LES DROITS DE
L'HOMME
(OSCE/BIDDH)

UKRAINE

AVIS CONJOINT

SUR LE PROJET DE LOI SUR LES PARTIS POLITIQUES

**Approuvé par le Conseil des élections démocratiques
lors de sa 71^e réunion (en ligne, 18 mars 2021)
et adopté par la Commission de Venise
lors de sa 126^e session plénière (en ligne, 19-20 mars 2021)**

sur la base des observations de

M. Michael FRENDO (Membre, Malte)
M. Jan VELAERS (Membre, Belgique)
M. Pere VILANOVA TRIAS (Membre, Andorre)
Mme Ingrid VAN BIEZEN (expert de l'OSCE/BIDDH)
Mme Alice THOMAS (experte de l'OSCE/BIDDH)
M. Marcin WALECKI (expert de l'OSCE/BIDDH)
Groupe d'experts de l'OSCE/BIDDH sur les partis politiques

Table des matières

I.	Introduction	3
II.	Champ d'application de l'avis conjoint.....	4
III.	Résumé	4
IV.	Analyse et recommandations.....	6
A.	Normes internationales et engagements de l'OSCE relatifs aux partis politiques 6	
B.	Cadre juridique national	8
C.	Le champ d'application et l'objet du projet de loi.....	9
D.	Remarques générales.....	9
E.	Principes de base du projet de loi	11
F.	Création et enregistrement des partis politiques	15
G.	Appartenance à des partis politiques.....	19
H.	Activités des partis politiques	20
I.	Financement des partis politiques.....	22
1.	<i>Financement privé</i>	22
2.	<i>Financement public</i>	25
3.	<i>Obligations de déclaration</i>	28
J.	Organismes de contrôle.....	29
K.	Sanctions et dissolution des partis politiques	32
L.	Recommandations relatives au processus de préparation et d'adoption du projet de loi.....	34

I. Introduction

1. Le 30 décembre 2020, le Président de la Commission de politique juridique de la *Verkhovna Rada* (Parlement) d'Ukraine a envoyé une demande d'avis sur le projet de loi ukrainienne sur les partis politiques ([CDL-REF\(2021\)005](#), ci-après "le projet de loi") au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (ci-après "OSCE/BIDDH"), afin d'évaluer sa conformité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme et les engagements de l'OSCE. Compte tenu de sa pratique de collaboration avec la Commission de Venise sur des questions similaires, le 18 janvier 2021, l'OSCE/BIDDH a invité la Commission de Venise à préparer l'avis conjointement et a confirmé au Président de la Commission sa volonté de préparer l'avis en collaboration avec la Commission de Venise.

2. M. Michael Frendo (membre, Malte), M. Jan Velaers (membre, Belgique) et M. Pere Vilanova Trías (membre, Andorre) ont été nommés rapporteurs de la Commission de Venise. Mme Ingrid van Biezen, Mme Alice Thomas et M. Marcin Walecki ont été désignés comme experts juridiques pour l'OSCE/BIDDH. Le groupe d'experts de l'OSCE/BIDDH sur les partis politiques (plus précisément, M. Fernando Casal Bertoa, Mme Lolita Cigane, M. Richard Katz et M. Daniel Smilov) a également contribué à cet avis.

3. Les 16 et 17 février 2021, une délégation conjointe composée de M. Frendo, M. Velaers et M. Vilanova Trías au nom de la Commission de Venise, et de Mme van Biezen, Mme Thomas et M. Walecki au nom de l'OSCE/BIDDH, accompagnée de M. Michael Janssen et M. Sergueï Kouznetsov du Secrétariat de la Commission de Venise et de M. Konstantine Vardzelashvili de l'OSCE/BIDDH, a participé à une série de vidéoconférences avec le président de la Commission parlementaire de la politique juridique et des membres de la commission et des députés/membres du groupe de travail créé au sein du Parlement pour élaborer le projet de loi, des représentants des partis politiques ukrainiens, le vice-ministre de la Justice, le chef et le personnel de l'Agence nationale de prévention de la corruption, des représentants de la Commission électorale centrale, ainsi que des organisations non gouvernementales et la communauté internationale représentée à Kiev. Le présent avis conjoint tient compte des informations obtenues lors de ces réunions. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise remercient le Bureau du Conseil de l'Europe en Ukraine pour l'excellente organisation des vidéoconférences.

4. Le présent avis conjoint a été approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 71^{ème} réunion en ligne le 18 mars 2021 et adopté par la Commission de Venise lors de sa 126^{ème} session plénière en ligne les 19-20 mars 2021.

II. Champ d'application de l'avis conjoint

5. Le champ d'application du présent avis conjoint couvre uniquement le projet de loi, soumis pour examen. Ainsi limité, l'avis conjoint ne constitue pas un examen complet et exhaustif de l'ensemble du cadre juridique et institutionnel régissant les partis politiques en Ukraine.

6. L'avis conjoint soulève des questions clés et fournit des indications sur les domaines de préoccupation. Dans un souci de concision, il se concentre davantage sur les domaines qui nécessitent des modifications ou des améliorations que sur les aspects positifs du projet de loi. Les recommandations qui en découlent sont fondées sur les normes et obligations internationales en matière de droits de l'homme, les engagements de l'OSCE concernant la dimension humaine et les bonnes pratiques. Le cas échéant, elles se réfèrent également aux recommandations pertinentes formulées dans des avis juridiques antérieurs préparés par l'OSCE/BIDDH et/ou la Commission de Venise.

7. En outre, conformément aux engagements pris par l'OSCE et le Conseil de l'Europe d'intégrer une perspective de genre dans toutes les politiques, mesures et activités¹, l'avis conjoint tient également compte de l'impact potentiellement différent du projet de loi sur les femmes et les hommes.

8. Le présent avis conjoint est fondé sur une traduction anglaise non officielle du projet de loi. Des erreurs de traduction peuvent en résulter.

9. Compte tenu de ce qui précède, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise souhaitent faire remarquer que le présent avis conjoint ne couvre peut-être pas tous les aspects du projet de loi, et qu'il ne les empêche donc pas de formuler à l'avenir des recommandations ou des commentaires supplémentaires, écrits ou oraux, sur l'acte juridique concerné ou la législation connexe en Ukraine.

III. Résumé

10. Les initiatives actuelles visant à modifier la législation sur les partis politiques de l'Ukraine sont en principe les bienvenues, et un certain nombre d'aspects du projet de loi sont conformes aux précédentes recommandations de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise. En particulier, les tentatives des rédacteurs de renforcer la transparence des aspects clés liés à l'enregistrement et au fonctionnement des partis politiques, de faciliter le processus d'enregistrement des partis politiques, d'établir des exigences plus efficaces en matière de financement et de rapports financiers, de délimiter davantage les pouvoirs des organes de surveillance en termes de contrôle du financement des partis et de garantir l'égalité des sexes dans la sphère des partis politiques, sont reconnues et vont dans la bonne direction. Il convient de noter que cette initiative vise à renforcer le rôle, le statut et l'importance des partis politiques et à stimuler le développement de partis politiques démocratiques en tant qu'outil important de gouvernance démocratique.

11. En même temps, le projet de loi, en cherchant à résoudre les problèmes de la loi actuelle, semble avoir adopté une approche descendante afin de garantir une démocratie ascendante au sein des partis politiques. Le projet de loi surréglemente ainsi des questions qui relèvent normalement du pouvoir discrétionnaire des partis politiques eux-mêmes, ce qui soulève des préoccupations quant à l'autonomie interne des partis, protégée par leur liberté d'association. Cette situation est aggravée par une approche punitive des infractions mineures

¹ Voir le [Plan d'action de l'OSCE pour la promotion de l'égalité des sexes](#), adopté par la décision n° 14/04, MC.DEC/14/04 (2004), par. 32, qui fait référence aux engagements d'intégrer une perspective de genre dans les activités de l'OSCE ; et Conseil de l'Europe, [Stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023](#), qui inclut comme sixième objectif stratégique la réalisation de l'intégration de la dimension de genre dans toutes les politiques et mesures.

à la réglementation sur le financement des partis politiques, dont certaines pourraient être mieux traitées par des mesures de communication et de sensibilisation renforcées.

12. Si certains aspects de la procédure d'enregistrement des partis ont été améliorés, les partis politiques sont toujours tenus de garantir la formation et l'enregistrement des organisations régionales dans au moins cinq régions électorales d'Ukraine dans les six mois suivant leur enregistrement auprès de l'État. En outre, le projet de loi introduit désormais une procédure de confirmation de l'enregistrement des partis politiques dans l'année suivant leur création, qui est subordonnée à la condition que les partis comptent au moins 2000 membres dans au moins cinq circonscriptions électorales d'Ukraine. Cette double certification semble être une étape potentiellement lourde, d'autant plus que les partis politiques nouvellement créés ne peuvent pas participer aux élections avant d'avoir été confirmés. La combinaison de ces exigences d'enregistrement et d'adhésion restrictive pourrait constituer des obstacles déraisonnables à l'enregistrement des partis et à la participation aux élections - en particulier lorsqu'il s'agit de petits partis.

13. En outre, l'établissement d'un registre unifié des membres des partis politiques empiète de manière disproportionnée sur les droits à la liberté d'association des partis politiques et de leurs membres, ainsi que sur la vie privée de ces derniers, et devrait donc être reconsidéré.

14. Si un certain nombre de changements apportés aux dons autorisés aux partis sont positifs, les dispositions régissant les circonstances dans lesquelles les particuliers peuvent faire des dons semblent inutilement restrictives. Dans le même temps, les plafonds globaux de dons aux partis restent assez élevés. En outre, la conformité de ces nouvelles dispositions avec le code électoral doit être assurée.

15. Enfin, les dispositions décrivant les rôles, les mandats, le statut et les limites des organes de contrôle restent assez vagues et gagneraient à être plus détaillées. La base juridique de l'interdiction des partis politiques comprend également une terminologie assez générale. Il est essentiel de veiller à ce que les pouvoirs de contrôle et de sanction soient clairs et que leurs limites soient définies avec précision. Dans ce contexte, il serait souhaitable d'introduire dans le projet de loi un plus large éventail de sanctions, afin de garantir que les sanctions soient mieux adaptées à la gravité d'une infraction.

16. À la lumière de ce qui précède, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise font les recommandations clés suivantes pour améliorer le projet de loi :

- A. Réviser en profondeur ou supprimer le projet d'article 10, paragraphe 3, exigeant qu'un parti qui souhaite être enregistré constitue et enregistre des organisations régionales dans au moins cinq régions électorales d'Ukraine ; [paragraphe 62]
- B. Supprimer l'obligation de confirmer les partis enregistrés dans un délai d'un an après leur création en vertu du projet d'article 16 ; [paragraphe 72]
- C. Supprimer le projet d'article 19 exigeant des partis politiques qu'ils inscrivent leurs membres dans un registre unifié des membres des partis politiques ; [par. 79]
- D. Réviser en profondeur le projet de section IV sur les activités des partis politiques ou supprimer les dispositions qui empiètent trop sur l'autonomie des partis politiques ; [par. 86]
- E. Modifier le projet d'article 36, paragraphe 2, en révisant les limitations disproportionnées du droit des personnes physiques à faire des dons aux partis politiques, et en même temps abaisser les plafonds de dons pour les personnes physiques et pour les personnes morales en vertu du projet d'article 36, paragraphes 2 et 3 respectivement ; [paragraphes 98 à 101]
- F. Définir les mandats et les compétences des organes de contrôle avec plus de précision dans le projet de section VIII ; [paragraphes 128-137] et

- G. Introduire un plus large éventail de sanctions pour les différentes violations du projet de loi afin de garantir que les sanctions individuelles soient proportionnelles aux infractions établies. [paragraphe 141]

Ces recommandations, ainsi que d'autres, qui sont mises en évidence en gras, figurent dans l'ensemble du texte du présent avis conjoint.

IV. Analyse et recommandations

A. Normes internationales et engagements de l'OSCE relatifs aux partis politiques

17. Les droits à la libre association et à la libre expression sont fondamentaux pour le bon fonctionnement d'une société démocratique. Les partis politiques, en tant qu'instruments collectifs d'expression politique, doivent pouvoir jouir pleinement de ces droits. Les droits fondamentaux accordés aux partis politiques et à leurs membres se trouvent principalement dans les articles 19 et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après "PIDCP"), qui protègent respectivement les droits à la liberté d'expression et d'opinion et le droit à la liberté d'association.²

18. Au niveau du Conseil de l'Europe, l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après "CEDH") fixe des normes concernant le droit à la liberté d'association, qui protège les droits des partis politiques en tant que types particuliers d'associations et de leurs membres.³ La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) fournit des orientations supplémentaires aux États membres du Conseil de l'Europe sur la manière de garantir que leurs lois et leurs politiques sont conformes aux principaux aspects de l'article 11. En outre, le droit à la liberté d'opinion et d'expression en vertu de l'article 10 de la CEDH et le droit à des élections libres garanti par l'article 3 du premier protocole à la CEDH sont également pertinents lors du réexamen de la législation sur les partis politiques.

19. Dans la région de l'OSCE, le paragraphe 7.6 du Document de Copenhague de 1990 de l'OSCE engage les États participants de l'OSCE à "respecter le droit des individus et des groupes à créer, en toute liberté, leurs propres partis politiques ou d'autres organisations politiques et à fournir à ces partis et organisations politiques les garanties juridiques nécessaires pour leur permettre de se faire concurrence sur la base d'une égalité de traitement devant la loi et par les autorités".⁴ Le document de Copenhague comprend également la protection de la liberté d'association (paragraphe 9.3) et de la liberté d'opinion et d'expression (paragraphe 9.1), ainsi que des obligations relatives à la séparation de l'État et des partis politiques (paragraphe 5.4). Dans le contexte de l'OSCE, la décision du Conseil ministériel 7/09 sur la participation des femmes à la vie politique et publique présente également un intérêt⁵.

20. Ces obligations et engagements sont complétés par diverses recommandations des Nations Unies, dont la plus importante est l'observation générale 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 d'accès égal au service public, qui interprète les obligations des États en vertu de l'article 25 du PIDCP⁶. Dans le domaine de l'égalité des sexes et de la diversité, la Convention des Nations

² Pacte international relatif aux droits civils et politiques adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies par la résolution 2200A (XXI) du 16 décembre 1966. L'Ukraine a ratifié le pacte le 12 novembre 1973.

³ La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe est entrée en vigueur le 3 septembre 1953. L'Ukraine a ratifié la Convention le 11 septembre 1997.

⁴ Document de Copenhague 1990 de l'OSCE (29 juin 1990) 29 ILM 1305, disponible sur <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>

⁵ Décision 7/09 du Conseil ministériel de l'OSCE, 2 décembre 2009, Participation des femmes à la vie politique et publique, disponible sur <https://www.osce.org/mc/40710?download=true>.

⁶ Observation générale 25 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Le droit de participer aux affaires publiques, le droit de vote et le droit à l'égalité d'accès au service public, Doc. NU CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, disponible à l'adresse <http://www.refworld.org/docid/453883fc22.html>.

Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes⁷ (ci-après "CEDAW") est pertinente (en particulier ses articles 4 (sur les mesures temporaires spéciales pour renforcer l'égalité des sexes) et 7 (sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique), tout comme la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, principalement l'article 29 sur la participation des personnes handicapées à la vie politique et publique.⁸ Dans le domaine de la lutte contre la corruption, l'article 7, paragraphe 3, de la Convention des Nations Unies contre la corruption précise que "chaque État Partie envisage également d'adopter des mesures législatives et administratives appropriées, compatibles avec les objectifs de la présente Convention et conformes aux principes fondamentaux de son droit interne, afin d'accroître la transparence du financement des candidatures à un mandat public électif et, le cas échéant, du financement des partis politiques⁹."

21. On trouve des recommandations similaires au niveau de l'OSCE et du Conseil de l'Europe. Il s'agit notamment de la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales,¹⁰ des lignes directrices conjointes publiées par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques (ci-après "les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques"),¹¹ des lignes directrices conjointes de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la liberté d'association,¹² le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise,¹³ ainsi que de divers avis de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur des textes législatifs individuels¹⁴ et des rapports d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH¹⁵. En particulier, l'avis de la Commission de Venise sur la législation ukrainienne relative aux partis politiques¹⁶ et l'avis conjoint de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur les projets d'amendements à certains actes législatifs concernant la prévention et la lutte contre la corruption politique en Ukraine¹⁷ sont directement pertinents dans ce contexte. En outre, il est fait référence

⁷ Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (ci-après "CEDAW"), adoptée par la résolution 34/180 de l'Assemblée générale le 18 décembre 1979. L'Ukraine a ratifié la Convention le 12 mars 1981.

⁸ Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées, adoptée le 13 décembre 2006 lors de la soixante et unième session de l'Assemblée générale par la résolution A/RES/61/106. L'Ukraine a ratifié la Convention le 4 février 2010.

⁹ Convention des Nations Unies contre la corruption, adoptée par l'Assemblée générale le 31 octobre 2003, par la résolution 58/4. La Convention est entrée en vigueur le 14 décembre 2005, et la République d'Ukraine l'a ratifiée le 2 décembre 2009.

¹⁰ [Recommandation Rec\(2003\)4](#) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, adoptée le 8 avril 2003. Voir également Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Recommandation 1516(2001) sur le financement des partis politiques, adoptée par la Commission permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 22 mai 2001, paragraphe 3, qui demande aux États membres d'adopter des règles "pour conserver et renforcer la confiance des citoyens dans leur système politique".

¹¹ Lignes directrices conjointes de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques (2^e édition, 2020), CDL-AD(2020)032, disponible sur <https://www.legislationline.org/odihr-documents/page/guidelines> et [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2020\)032-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2020)032-f).

¹² Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la liberté d'association (2015), CDL-AD(2014)046, disponible sur <https://www.osce.org/odihr/132371> et [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2014\)046-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2014)046-f).

¹³ Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, CDL-AD(2002)023rev2, disponible sur [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-f](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-f). Voir, entre autres, section I.2.3 ("l'égalité des chances"), I.2.4 ("égalité et minorités nationales") and I.2.5 ("égalité et parité des sexes"), ainsi que les paragraphes correspondants du Rapport explicatif.

¹⁴ Voir, entre autres, l'avis conjoint intérimaire de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la loi ukrainienne relative à la condamnation des régimes communiste et national-socialiste (NAZI) et à l'interdiction de l'utilisation de leurs symboles à des fins de propagande, [CDL-AD\(2015\)041](#).

¹⁵ Tous les rapports d'observation électorale pertinents de l'OSCE/BIDDH peuvent être consultés à l'adresse suivante : <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine>.

¹⁶ Commission de Venise, Avis sur la législation ukrainienne relative aux partis politiques, [CDL-AD\(2002\)017](#).

¹⁷ Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH relatif à des projets de modification de quelques textes législatifs de l'Ukraine concernant la lutte contre la corruption politique et sa prévention, [CDL-AD\(2015\)025](#).

aux rapports du Groupe d'États contre la corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe concernant la transparence du financement des partis en Ukraine¹⁸.

B. Cadre juridique national

22. L'article 15 de la Constitution de l'Ukraine garantit "la liberté de l'activité politique non interdite par la Constitution et les lois de l'Ukraine". Les articles 36 et 37 établissent en outre le droit des citoyens ukrainiens "à la liberté d'association dans les partis politiques et les organisations publiques", et ils comprennent certaines interdictions pour les activités des partis politiques. Conformément à l'article 37 de la Constitution ukrainienne, l'article 5 de la loi de 2001 sur les partis politiques définit les motifs d'interdiction des partis politiques¹⁹.

23. La loi régit en outre l'adhésion aux partis politiques en la limitant aux citoyens ukrainiens ayant le droit de vote, qui ne peuvent être membres que d'un seul parti politique à la fois (article 6). L'article 10 permet la création d'un parti par 100 citoyens ukrainiens soutenus par au moins 10 000 signatures de citoyens ayant le droit de vote lors d'élections, recueillies dans les deux tiers de tous les rayons d'au moins deux tiers de tous les oblasts d'Ukraine, les villes de Kiev et de Sébastopol, et pas moins de deux tiers des rayons de la République autonome de Crimée.

24. Les fonds et les biens des partis politiques sont définis au chapitre IV de la loi. L'article 15 contient des restrictions sur les dons privés, notamment sur les personnes qui peuvent faire des dons et sur leur montant.²⁰ L'article 17 régit les rapports financiers et la vérification de ces rapports et prévoit que les partis politiques doivent soumettre des rapports sur les biens, les revenus, les dépenses et les obligations financières à l'Agence nationale de prévention de la corruption (ci-après "ANPC") sur une base trimestrielle.

25. Un chapitre IV-1 distinct régit le financement public des partis politiques²¹. En vertu de l'article 17-3, un parti politique devient éligible à ce financement si, lors des dernières élections législatives, sa liste de candidats dans la circonscription plurinomiale nationale a obtenu au moins 5 % des voix. L'allocation du financement public comprend 10 % supplémentaires de financement répartis entre les partis qui ont veillé à ce que l'un des sexes ne dépasse pas les deux tiers du nombre total de députés élus pour ce parti. Les partis ne peuvent utiliser le financement public que pendant une année civile.

26. En termes de contrôle, l'article 18 contient une liste d'organes habilités à exercer un contrôle public sur les activités des partis politiques. Cela comprend un organe exécutif central chargé de mettre en œuvre la politique publique relative à l'enregistrement national des associations civiques, qui supervise également le respect par les partis politiques de la Constitution, des lois

¹⁸ Voir GRECO, Troisième cycle d'évaluation, Rapport d'évaluation sur l'Ukraine, Transparence du financement des partis (Thème II), 2011 ([Greco Eval III Rep \(2011\) 1F](#)), Troisième cycle d'évaluation, Rapport de conformité sur l'Ukraine, 2013 ([Greco RC-III \(2013\) 14](#)), Troisième cycle d'évaluation, Deuxième rapport de conformité sur l'Ukraine, 2015 ([Greco RC-III \(2015\) 22](#)), et Addendum au Deuxième rapport de conformité sur l'Ukraine, 2017 ([GrecoRC3\(2017\)8](#)).

¹⁹ Les partis politiques peuvent être interdits en vertu de l'article 5 de la loi s'ils ont pour objectif de revenir sur l'indépendance de l'Ukraine, de modifier l'ordre constitutionnel par la force, de violer la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Ukraine, de porter atteinte à la sécurité nationale, de s'emparer activement du pouvoir de l'État ou d'inciter à la guerre, à la violence, à la haine interethnique, raciale ou religieuse, d'empiéter sur les droits ou les libertés de l'homme ou la santé publique, ou de promouvoir les régimes et les symboles totalitaires communistes et/ou national-socialistes (nazis).

²⁰ Selon cette disposition, le montant total des dons effectués par un citoyen ukrainien en faveur d'un parti politique au cours d'une année ne doit pas dépasser 400 salaires mensuels minimums, le montant du salaire mensuel minimum étant fixé au 1^{er} janvier de l'année où le don a été effectué. Pour les personnes morales, la limite annuelle s'élève à 800 salaires mensuels minimums. La limite annuelle des dons aux partis politiques est donc actuellement de 2 000 000 UAH (environ 60 000 euros) pour les personnes physiques. Les personnes morales peuvent faire des dons aux partis politiques jusqu'à 4 000 000 UAH (environ 120 000 euros).

²¹ Ce financement est alloué aux activités statutaires des partis politiques et est égal au centième du salaire mensuel minimum tel qu'établi au 1^{er} janvier de l'année précédente, multiplié par le nombre d'électeurs ayant voté dans la circonscription plurinomiale nationale lors des dernières élections nationales (article 17-2).

de l'Ukraine et du statut du parti, sauf dans les cas où ce contrôle est exercé par d'autres organes. La Commission électorale centrale et les commissions électorales de district et territoriales contrôlent le respect par les partis politiques des procédures de participation au processus électoral et des rapports financiers concernant la réception et l'utilisation des fonds électoraux. La Chambre des comptes supervise l'utilisation correcte des fonds publics alloués aux partis politiques, tandis que l'ANPC surveille le respect par les partis politiques des restrictions de financement, y compris dans la sphère électorale et en ce qui concerne le financement public, et les rapports financiers, en général et concernant la réception et l'utilisation des fonds électoraux.

27. Enfin, l'article 19 décrit les sanctions qui peuvent être imposées aux partis politiques en cas de violation de la Constitution, de la loi sur les partis politiques et d'autres lois ukrainiennes. La liste des sanctions comprend des avertissements visant à prévenir d'autres activités illégales et l'interdiction des partis politiques ; les articles 20, 21 et 22 prévoient la possibilité d'une responsabilité disciplinaire, administrative, civile ou pénale individuelle pour les infractions liées à la création, à l'enregistrement et au fonctionnement des partis politiques. La dissolution et la radiation des partis politiques (uniquement par décision de justice) sont régies par les articles 23 et 24.

C. Le champ d'application et l'objet du projet de loi

28. Le projet de loi a été préparé en mai 2020 par un groupe de travail créé par la commission de la transformation numérique de la *Verkhovna Rada* en coopération avec la commission de la politique juridique. Le groupe de travail était composé de membres du Parlement, de représentants de divers organes et institutions de l'État, ainsi que de représentants de la société civile et d'organisations internationales, et d'experts indépendants.

29. Selon la lettre envoyée à l'OSCE/BIDDH le 30 décembre 2020, le projet de loi vise à améliorer la qualité du processus politique et des politiques publiques en général, et cherche également à renforcer le niveau de responsabilité politique dans la société, entre autres en assurant "l'ouverture de la politique et la participation des citoyens à celle-ci". Le projet de loi remplacerait l'actuelle loi sur les partis politiques de l'Ukraine de 2001, modifiée pour la dernière fois en juillet 2020. En 2002, la Commission de Venise avait préparé un avis sur la loi et sur les projets d'amendements à celle-ci²². Cet avis contient plusieurs recommandations qui sont toujours pertinentes et auxquelles il est fait référence dans le présent avis conjoint.

D. Remarques générales

30. Il convient de préciser d'emblée que le projet de loi représente une tentative positive de réforme de la réglementation des partis politiques en Ukraine et qu'il comble de nombreuses lacunes existantes identifiées par l'OSCE/BIDDH, la Commission de Venise, le GRECO et d'autres organisations. Le projet de loi représente donc une initiative législative importante. Un certain nombre d'aspects du projet de loi sont conformes aux recommandations formulées dans le passé par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise.

31. Le projet de loi contient un certain nombre d'améliorations par rapport à la loi existante sur les partis politiques. Il vise notamment à renforcer la transparence des principaux aspects liés à l'enregistrement et au fonctionnement des partis politiques, à faciliter le processus d'enregistrement des partis politiques, à établir des exigences plus efficaces en matière de financement et de rapports financiers, y compris des réglementations relatives aux tiers, à mieux définir les différents types de dons et à délimiter davantage les pouvoirs des organes de surveillance en termes de contrôle du financement des partis. Le projet de loi vise en outre à renforcer la participation des femmes aux processus décisionnels des partis politiques, ce qui est une mesure bienvenue.

²² Commission de Venise, Avis sur la législation ukrainienne relative aux partis politiques, CDL-AD(2002)017.

32. En même temps, le projet de loi réglemente presque tous les aspects des partis politiques, souvent de manière très détaillée, y compris leur création et leur enregistrement, leur organisation et leur structure internes, l'adhésion aux partis politiques, leur direction, leur charte et leurs documents de programme, leurs activités, tant internes qu'internationales, leurs procédures de prise de décision, leurs activités de financement public et privé, les obligations de rendre compte qui leur incombent, ainsi que le contrôle que l'État peut exercer sur eux.

33. Les partis politiques doivent être protégés en tant qu'expression intégrale du droit des individus et des groupes à former librement des associations. Mais, étant donné le rôle unique et vital des partis politiques dans le processus électoral et la gouvernance démocratique, il est communément admis que les États doivent réglementer leur fonctionnement dans la mesure où cela est nécessaire pour assurer une gouvernance démocratique efficace, représentative et équitable.²³ Comme il n'existe pas de modèle unique ou universellement accepté pour la réglementation des partis, les États jouissent d'une certaine latitude pour choisir le modèle le plus approprié et le plus efficace, tout en respectant les normes du droit international.

34. Lors de la préparation du projet de loi, les rédacteurs ont clairement opté pour le modèle dit "démocratique-égalitaire" de contrôle par l'État et non pour le modèle dit "libéral"²⁴ : le premier modèle limite dans une large mesure l'autonomie des partis dans l'intérêt de la transparence, de la démocratie interne, de la responsabilité et du contrôle par l'État. Bien que les deux approches puissent être justifiées, notamment en tenant compte du contexte historique et politique dans lequel les partis doivent opérer, il est important de souligner que les partis doivent toujours fonctionner sur la base de la liberté d'association, de la liberté de réunion pacifique et de la liberté d'expression. Ces droits sont garantis à la fois dans la Constitution ukrainienne et dans les instruments internationaux et européens relatifs aux droits de l'homme. Ces libertés ne sont pas absolues. Des limitations sont possibles à condition qu'elles soient fondées sur la loi, "nécessaires dans une société démocratique", et dans l'intérêt d'un but légitime.

35. Les lignes directrices conjointes de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques stipulent dans ce contexte que la nécessité de restrictions doit être soigneusement pesée, et que les limitations choisies doivent être proportionnées et constituer le moyen le moins intrusif possible pour atteindre l'objectif respectif. En effet, "[e]n particulier, compte tenu du rôle fondamental des partis politiques dans le processus démocratique, les mesures d'interdiction sont appliquées de manière restrictive et ne suppriment jamais complètement le droit ou n'empiètent pas sur son essence"²⁵.

36. L'exigence selon laquelle les mesures prises pour atteindre un objectif légitime doivent être nécessaires dans une société démocratique signifie que les États doivent prouver l'existence d'un "besoin social pressant" et de raisons "pertinentes et suffisantes". Les règlements des partis politiques doivent être introduits et mis en œuvre avec modération, en reconnaissant que les limitations autorisées au droit de libre association des partis politiques ont été interprétées de manière étroite par la Cour européenne des droits de l'homme²⁶.

²³ Voir les lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 22.

²⁴ Voir les lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphes 23-28.

²⁵ Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, par 50.

²⁶ Voir CourEDH, *Gorzelik et autres c. Pologne*, n° 44158/98, arrêt [GC] du 17 février 2004, paragraphe 95, qui stipule que "les exceptions à la règle de la liberté d'association appellent une interprétation stricte, seules des raisons convaincantes et impératives pouvant justifier des restrictions à cette liberté". Voir également Cour européenne des droits de l'homme, *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, n° 26695/95, 10 juillet 1998, point 40 et Cour européenne des droits de l'homme, *Tebieti Mühaffize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, n° 26695/95, 10 juillet 1998, point 40. 37083/03, 8 octobre 2009, par. 67. Voir également les lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 51.

37. En ce qui concerne la limitation de l'autonomie des partis en particulier, les lignes directrices conjointes de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques, en référence à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ont noté la compétence des États à introduire certaines exigences législatives pour l'organisation interne et la sélection des candidats aux élections, dans l'intérêt de la gouvernance démocratique. Dans le même temps, les autorités de l'État ne doivent pas s'immiscer dans les affaires internes des partis politiques, sauf si cela est nécessaire, car il appartient aux partis eux-mêmes de déterminer la manière dont leurs conférences et leurs procédures de décision seront organisées. De même, c'est au parti politique et à ses membres, et non aux autorités publiques, qu'il incombe en premier lieu de veiller à ce que les formalités pertinentes soient respectées de la manière spécifiée dans ses statuts. Ainsi, si une certaine forme de réglementation ou de principes directeurs de l'État pour le fonctionnement interne des partis politiques peut être acceptable, il peut suffire qu'une telle ingérence de l'État formule certaines "exigences pour que les partis soient transparents dans leur prise de décision et qu'ils demandent l'avis de leurs membres lorsqu'ils déterminent les status des partis et les candidats"²⁷.

E. Principes de base du projet de loi

38. La section 1 du projet de loi traite des dispositions générales du projet de loi, qui comprennent, entre autres, des définitions, des fondements et principes juridiques, ainsi que des droits et garanties des partis politiques et de leurs activités.

39. L'article 3 énonce les principes relatifs à la création et aux activités des partis politiques, ce qui inclut "le respect de l'ordre constitutionnel et de la souveraineté de l'État" (paragraphe 1), et les principes de non-discrimination, d'égalité et de démocratie interne, de représentativité et d'attention portée aux membres du parti, et de transparence et d'ouverture, entre autres. La majorité de ces principes sont définis dans les paragraphes suivants de l'article 3.

40. Ainsi, le paragraphe 4 de cette disposition définit plus précisément le concept de "respect de l'ordre constitutionnel et de la souveraineté de l'État", en précisant que ce respect inclut la possibilité d'interdire des partis politiques si leurs objectifs et programmes ne respectent pas l'ordre constitutionnel et la souveraineté de l'État. Outre les références à l'usage de la force pour changer l'ordre constitutionnel, à la propagande en faveur de la guerre, à l'incitation à la violence ethnique et à l'interdiction de l'hostilité raciale et religieuse, l'article 3, paragraphe 4, contient également une terminologie très générale, par exemple des références à l'interdiction des partis qui "portent atteinte à la sécurité [de l'État]", ou qui "empiètent sur les droits et libertés de l'homme" ou "menacent la santé publique". Ces termes, bien que très similaires au contenu de l'article 5 de l'actuelle loi sur les partis politiques, sont si généraux qu'il est impossible de savoir quel type de comportement ils englobent. Ils ne semblent donc pas être conformes au principe de légalité.

41. En outre, comme le précisent également les lignes directrices conjointes de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques, le devoir de l'État de protéger la liberté d'association des partis politiques s'étend également aux cas où un parti épouse des idées qui ne bénéficient pas du soutien de la majorité de la société,

²⁷ Voir les lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 28. Voir également Cour européenne des droits de l'homme, *Yabloko Russian United Democratic Party and Others c. Russie*, n° 18860/07, 8 novembre 2016, paragraphe 79, et Cour européenne des droits de l'homme, *Republican Party of Russia c. Russie*, n° 12976/07, 12 avril 2011, paragraphe 88, qui renvoient toutes deux au paragraphe 98 de la première édition des lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2010)024 (2010).

pour autant que la promotion de ces idées n'implique pas ou ne préconise pas l'usage de la violence ou ne vise pas à la destruction de la démocratie²⁸.

42. L'article 3 par 4 du projet de loi envisage d'interdire les partis "dont les objectifs ou les actions du programme visent à modifier par la force l'ordre constitutionnel, à violer la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'État, à porter atteinte à sa sécurité. "Une disposition similaire figure à l'article 37 de la Constitution ukrainienne et à l'article 5 de l'actuelle loi sur les partis politiques.

43. Il convient de noter que le libellé de l'article 3, paragraphe 4, ne permet pas de savoir immédiatement si l'interdiction des partis politiques qui violent la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'État et portent atteinte à la sécurité de l'État est liée au recours à la violence ou à la menace réelle de violence ou si cette interdiction est de nature générale et interdit également toutes les formes d'actions et d'expressions non violentes.

44. Un parti qui promeut certaines idées sur la "souveraineté", l'"intégrité" ou la "sécurité" du pays devrait pouvoir le faire librement, tant qu'il ne préconise pas, n'incite pas ou ne menace pas de recourir à la violence (voir également le paragraphe 143 ci-dessous). Compte tenu du rôle essentiel joué par les partis politiques dans le bon fonctionnement de la démocratie, seules des raisons convaincantes et impérieuses peuvent justifier des restrictions à la liberté d'association de ces partis²⁹. Le droit des autorités de l'État d'interdire les partis politiques, en particulier, ne doit être exercé que dans des circonstances exceptionnelles et extrêmes et doit être étroitement encadré.

45. De même, l'article 3 paragraphe 4 interdit également les partis politiques qui visent à "promouvoir les régimes et symboles totalitaires communistes et/ou national-socialistes (nazis)". Une disposition similaire existe également dans l'article 5 de l'actuelle loi sur les partis politiques. En ce qui concerne la "promotion" de tels régimes, il est rappelé que les États ne sont pas empêchés d'interdire la propagande de certaines idéologies, à condition qu'elles n'empiètent pas inutilement et de manière disproportionnée sur des droits de l'homme essentiels tels que le droit à la liberté d'association et le droit à la liberté d'expression. Comme le souligne la Résolution 1308 (2002) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, les démocraties doivent trouver un équilibre en évaluant le niveau de menace pour l'ordre démocratique dans le pays représenté par ces partis et en prévoyant les garanties appropriées³⁰. La question de savoir si la promotion de tels régimes constitue ou non une menace suffisante pour l'État pour justifier la dissolution d'un parti devra être évaluée dans chaque cas individuel par le tribunal compétent.

46. En ce qui concerne la promotion des symboles des régimes communistes ou nazis, il est important de rappeler qu'en 2015, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont déjà traité de questions similaires dans leur avis intérimaire conjoint sur la loi ukrainienne relative à la condamnation des régimes communistes et national-socialistes (nazis) et à l'interdiction de la propagande de leurs symboles.³¹ Dans ce contexte, il convient de noter que les États ne sont pas empêchés d'interdire, voire de criminaliser, l'utilisation de certains symboles et la propagande de certaines idéologies. Cependant, une telle interdiction ou criminalisation doit répondre à plusieurs exigences, afin de satisfaire aux normes européennes sur la liberté d'expression et la liberté d'association, telles que développées dans la jurisprudence de la

²⁸ Voir les lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 42.

²⁹ CEDH, *Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie*, n° 23885/94, 8 décembre 1999, par. 44. Voir également Cour européenne des droits de l'homme, *Parti socialiste et autres c. Turquie*, n° 21237/93, 25 mai 1998, paragraphe 50.

³⁰ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 1308 (2002) Restrictions concernant les partis politiques dans les États membres du Conseil de l'Europe, adoptée le 18 novembre 2002, par 3.

³¹ Avis conjoint intérimaire de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la loi ukrainienne relative à la condamnation des régimes communistes et national-socialistes (NAZI) et à l'interdiction de l'utilisation de leurs symboles à des fins de propagande, [CDL-AD\(2015\)041](#).

Cour³² européenne des droits de l'homme et dans les documents de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH³³.

47. Comme indiqué dans l'avis conjoint de 2015, la simple utilisation publique d'un symbole interdit, sans aucune référence supplémentaire à l'activité illégale d'un parti politique (dans le contexte du droit international des droits de l'homme), ne devrait pas en soi entraîner l'interdiction ou la dissolution du parti³⁴. Toutefois, l'interdiction des partis qui utilisent certains symboles ou insignes destinés à justifier ou à propager l'oppression totalitaire peut être raisonnable si les dispositions légales respectives sont formulées avec suffisamment de précision et identifient clairement les symboles, noms et termes interdits³⁵. Dans le cas contraire, la restriction soulèverait des questions non seulement en ce qui concerne la liberté d'association du parti, mais aussi en ce qui concerne la liberté d'expression dont jouissent le parti et ses membres. **Pour les raisons exposées, il est recommandé de fournir des définitions claires des symboles interdits qui peuvent créer des motifs d'interdiction des partis politiques dans l'article 3 paragraphe 4 du projet de loi.**

48. L'article 3, paragraphe 4, interdit également les structures des partis politiques dans les différentes institutions publiques, y compris les institutions éducatives. Si cela devait s'appliquer également aux établissements d'enseignement supérieur, tels que les universités, cela constituerait une ingérence dans les droits des jeunes à s'associer et à s'engager dans des activités politiques pendant leurs études. **Il est recommandé de clarifier ce point.**

49. Selon l'article 3, paragraphe 5, le principe de prévention de la discrimination implique l'interdiction pour les partis politiques d'introduire des privilèges ou des restrictions à l'adhésion, à l'élection des organes constitutifs d'un parti politique ou à la participation à la gestion d'un parti politique sur la base, entre autres, de la race, de la couleur, de l'origine ethnique et sociale, mais aussi du sexe.

50. Selon les lignes directrices conjointes de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques, les personnes et les groupes qui cherchent à créer un parti politique doivent pouvoir le faire sur la base de l'égalité de traitement devant la loi.

51. Dans ce contexte, il est également important de rappeler que le droit à la liberté d'association permet généralement à ceux qui forment une association, y compris des partis politiques, ou qui en font partie, de choisir avec qui ils forment une association ou qui sont

³² Voir, par exemple, Cour européenne des droits de l'homme, *Vajnai c. Hongrie*, non. 33629/06, 8 juillet 2008, paragraphes 51-57. Voir également CourEDH, *Fratanolo c. Hongrie*, no 29459/10, 3 novembre 2011, et CourEDH, *Fáber c. Hongrie*, no 40721/08, 24 juillet 2012.

³³ Voir Commission de Venise et OSCE/BIDDH, Mémoire amicus curiae conjoint pour la Cour constitutionnelle de Moldavie sur la compatibilité avec les normes européennes de la loi n° 192 du 12 juillet 2012 sur l'interdiction de l'utilisation des symboles du régime communiste totalitaire et de la promotion des idéologies totalitaires de la République de Moldavie, [CDL-AD\(2013\)004-e](#), par 124.

³⁴ Avis conjoint intérimaire de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la loi ukrainienne relative à la condamnation des régimes communiste et national-socialiste (NAZI) et à l'interdiction de l'utilisation de leurs symboles à des fins de propagande, [CDL-AD\(2015\)041](#), par 108.

³⁵ Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, par 89. En ce qui concerne le totalitarisme en tant que tel, deux résolutions de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe traitent de la condamnation des régimes totalitaires : La résolution 1096 (1996) sur les mesures de démantèlement de l'héritage des anciens systèmes totalitaires communistes, adoptée le 27 juin 1996, et la résolution 1481 (2006) sur la nécessité d'une condamnation internationale des crimes des régimes communistes totalitaires, adoptée le 25 janvier 2006. Ces résolutions ne traitent pas de l'utilisation des symboles communistes.

L'Assemblée parlementaire de l'OSCE a adopté la déclaration de Vilnius qui, dans la résolution sur l'Europe divisée et réunifiée, a été adoptée : Promouvoir les droits de l'homme et les libertés civiles dans la région de l'OSCE au XXI^e siècle, adoptée lors de la dix-huitième session annuelle de l'Assemblée parlementaire de l'OSCE, du 29 juin au 3 juillet 2009, aux paragraphes 3, 11 et 17, stipule, entre autres, que "au XX^e siècle, les pays européens ont connu deux grands régimes totalitaires, nazi et stalinien, qui ont entraîné un génocide, violations des droits et libertés de l'homme, crimes de guerre et crimes contre l'humanité", a exhorté tous les États participants de l'OSCE à adopter "une position unie contre tout régime totalitaire, quel que soit le contexte idéologique" et a exprimé sa profonde inquiétude face à "la glorification des régimes totalitaires, y compris la tenue de manifestations publiques glorifiant le passé nazi ou stalinien".

admis comme membres. Toutefois, cette liberté de choix n'est pas illimitée, car cet aspect du droit d'association est également soumis à l'interdiction de discrimination, ce qui signifie que toute différence de traitement des personnes en ce qui concerne la formation ou l'adhésion à une association qui est fondée sur une caractéristique ou un statut personnel doit avoir une justification raisonnable et objective. Lorsque la distinction en question se fonde sur des motifs tels que la couleur ou l'origine ethnique, ou dans la sphère intime de la vie privée d'un individu - par exemple, lorsqu'une différence de traitement est fondée sur le sexe ou l'orientation sexuelle - des "raisons importantes" doivent être avancées pour justifier la mesure³⁶.

52. L'article 3, paragraphe 7, stipule que le principe de représentativité et de concentration sur les membres du parti consiste, entre autres, à assurer certains quotas régionaux de représentation, à tenir des congrès extraordinaires ou à garantir le droit de veto des membres du parti sur les décisions des organes directeurs. En outre, le paragraphe 8 de l'article 3 exige "l'existence d'un organe du parti politique qui interagit avec la société pour promouvoir la formation et l'expression de la volonté politique des citoyens" et les paragraphes 9 et 10 du même article établissent l'obligation légale de faire régulièrement rapport aux électeurs sur les activités d'un parti politique, afin de garantir une communication rapide, claire et transparente entre ses membres, et établissent "l'inévitabilité de mesures disciplinaires à l'encontre de tout membre d'un parti politique" pour violation de sa charte, de son programme ou de son code éthique, etc.

53. Bien qu'en général, une certaine forme de réglementation par l'État du fonctionnement interne des partis politiques, favorisant la démocratie interne des partis, puisse être acceptable (par exemple dans le cas de mesures temporaires spéciales visant à promouvoir la nomination de candidats issus de groupes sous-représentés³⁷), la réglementation juridique des fonctions internes des partis doit être interprétée de manière étroite afin de respecter le principe de l'autonomie des partis et de ne pas interférer indûment avec les droits des partis en tant qu'associations libres de gérer leurs propres affaires internes.³⁸ Dans cette optique, il convient de noter que l'article 3, paragraphes 7 à 10, et le projet de loi en général semblent interférer avec l'autonomie d'un parti et cherchent à réglementer de nombreux aspects du fonctionnement interne des partis politiques. **Il est recommandé de réduire certains aspects de cette approche trop réglementaire, de renforcer l'autonomie interne des partis politiques et de leur permettre de déterminer leurs procédures internes, sans trop d'ingérence de l'État (voir également les paragraphes 33-37 ci-dessus, ainsi que la section F sur la création et l'enregistrement des partis politiques et la section H sur les activités des partis politiques).**

54. L'article 8 du projet de loi réglemente les activités internationales des partis politiques. Cette disposition stipule expressément que les partis politiques peuvent entretenir des relations avec des partis politiques et des organisations publiques d'autres États, ainsi qu'avec des organisations internationales et intergouvernementales. En même temps, l'alinéa 3 interdit aux partis politiques de soutenir ou "d'avoir des relations" avec des partis politiques ou des organisations publiques liés à un État reconnu par la *Verkhovna Rada* comme "État agresseur ou occupant". Si les considérations et les menaces en matière de sécurité doivent être prises au sérieux, il est essentiel que toute loi limitant la liberté d'action d'un parti politique soit définie de manière étroite et précise et soit nécessaire et proportionnée. Le libellé du paragraphe 3 ne fait pas apparaître ce qui constituerait un comportement interdit, en particulier si l'interdiction s'applique à tout contact (y compris les conférences, les manifestations universitaires et autres manifestations publiques) des partis politiques ukrainiens avec des partis démocratiques ou des associations liées à un "État agresseur ou occupant", même si

³⁶ Voir les lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 59.

³⁷ Voir les lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphes 60 et 163.

³⁸ Voir les lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphes 151 et 155.

ces associations, par exemple, favorisent le règlement pacifique du conflit. Lors de discussions avec des représentants de la *Verkhovna Rada* ukrainienne, cette dernière a convenu que l'article 8 devrait peut-être être défini de manière plus étroite. **Une telle modification est recommandée, dans un souci de sécurité juridique et de clarté.**

55. En général, les associations, y compris les partis politiques, doivent pouvoir communiquer librement et coopérer avec des associations similaires au niveau international.³⁹ Comme le confirment les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques, les limitations de l'interaction et du fonctionnement des partis politiques au niveau interétatique sont injustifiables et contraires aux bonnes pratiques, et devraient être évitées dans toute législation pertinente.⁴⁰ Dans le même temps, il est généralement reconnu que les conflits militaires sont des situations exceptionnelles qui peuvent justifier certaines limitations de ces interactions. **En tout état de cause, il est recommandé d'éviter les interdictions générales et de modifier l'article 8, paragraphe 3, en conséquence.**

F. Création et enregistrement des partis politiques

56. La création de partis politiques est prévue à l'article 9 du projet de loi. Selon le paragraphe 1 de cette disposition, les fondateurs de partis politiques doivent, entre autres, être citoyens ukrainiens et ne peuvent pas être membres de partis déjà enregistrés. Cette dernière exigence est assez envahissante ; la question de savoir si les fondateurs de partis peuvent également être membres d'autres partis politiques doit être laissée à la discrétion des partis politiques eux-mêmes (voir, dans ce contexte, les paragraphes 73-74 *ci-dessous*).

57. Selon l'article 11, paragraphe 1, les partis politiques doivent être enregistrés ; les partis non enregistrés ne peuvent exercer aucune activité. En général, il est raisonnable d'exiger des partis politiques qu'ils s'enregistrent auprès d'une autorité publique à certaines fins, par exemple pour acquérir une personnalité juridique, pour permettre à des personnes, associées à des partis politiques, de participer à des élections, de recevoir un financement public ou d'autres avantages. Toutefois, les exigences de fond en matière d'enregistrement et les étapes procédurales de l'enregistrement doivent être raisonnables et soigneusement rédigées afin d'atteindre des objectifs légitimes conformément au droit à la liberté d'association prévu à l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH et à l'article 22, paragraphe 2, du PIDCP, lu à la lumière de l'article 3 du protocole n° 1 à la CEDH sur le droit à des élections libres⁴¹.

58. Compte tenu de cela, il serait disproportionné d'interdire aux partis politiques non enregistrés d'exercer tout type d'activité. En substance, ces partis non enregistrés resteraient des associations et devraient pouvoir mener leurs activités de la même manière que les autres associations en Ukraine. Dans ce contexte, le projet de loi devrait également fournir des indications claires sur la question de savoir si et dans quelle mesure les nouvelles exigences introduites par le projet de loi auraient un impact sur les partis politiques déjà enregistrés. **Il est recommandé de réviser l'article 11, paragraphe 1, en conséquence.**

59. En outre, les paragraphes 3 et 4 de l'article 11 prévoient la possibilité d'enregistrer les "cellules primaires" des partis politiques sans leur accorder le statut de personne morale. **Cependant, la signification exacte du terme "cellule primaire", les raisons et les conditions de leur enregistrement ne sont pas expliquées. Cela devrait être clarifié dans le projet de loi.**

60. L'article 10, paragraphe 3, stipule que les partis politiques doivent, dans les six mois suivant leur enregistrement auprès de l'État, assurer la création et l'enregistrement de leurs

³⁹ Document de Copenhague 1990 de l'OSCE, paragraphe 10.4

⁴⁰ Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, par 104

⁴¹ Voir les lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphes 85-86.

organisations régionales dans au moins cinq circonscriptions électorales d'Ukraine. Cela facilite dans une certaine mesure le processus d'enregistrement par rapport à la procédure actuelle définie à l'article 10 paragraphe 1 de la loi actuelle, qui exige la signature d'au moins 10 000 citoyens ukrainiens ayant le droit de vote au moment de la constitution d'un parti politique, recueillie dans deux tiers de tous les rayons d'au moins deux tiers de tous les oblasts d'Ukraine, les villes de Kiev et de Sébastopol, et dans au moins deux tiers des rayons de la République autonome de Crimée.

61. Néanmoins, l'approche adoptée par le projet de loi semble toujours favoriser les grands partis politiques et désavantager, voire éclipser les petits partis, car ces derniers peuvent ne pas disposer des capacités suffisantes et du financement nécessaire pour créer des organisations régionales dans de nombreuses circonscriptions électorales simultanément. Si tel n'était pas le cas, ils ne pourraient pas mener à bien le processus d'enregistrement et leur développement ultérieur pourrait être entravé. En outre, il est difficile de voir pourquoi les partis politiques devraient être actifs à l'échelle nationale. À cet égard, il est rappelé que la Commission de Venise avait déjà recommandé, dans son avis de 2002, que cette exigence soit au moins assouplie dans le texte de loi, car une telle exigence "constitue un obstacle juridique à la formation de partis qui se concentrent sur des questions concernant les régions"⁴². La Commission a également rappelé à l'Ukraine que les démocraties européennes "offrent de nombreux exemples de partis politiques bien établis dont le programme est axé sur une partie du pays seulement et dont le soutien est concentré sur cette partie" et a noté qu'"il y a encore plus d'exemples de partis politiques qui sont exclusivement actifs au niveau local".⁴³ Il est important que certains partis abordent également des questions d'intérêt purement local ou régional, et d'ailleurs, lors des réunions en ligne, les interlocuteurs en Ukraine ont précisé que de tels partis opèrent en Ukraine même aujourd'hui.

62. Les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques invitent les États à supprimer de la législation pertinente les dispositions relatives à la limitation des partis politiques au seul motif qu'ils représentent une zone géographique limitée, en soulignant le caractère discriminatoire de ces dispositions. Elles soulignent en outre que ces dispositions peuvent également avoir des effets discriminatoires à l'encontre des petits partis et de ceux qui représentent des minorités nationales⁴⁴. Les charges liées à l'enregistrement dans de multiples zones géographiques différentes pourraient avoir un effet négatif important sur les droits politiques de certaines minorités qui sont géographiquement concentrées dans des zones particulières. Ces petits partis/partis régionaux pourraient être la seule option ou le seul mécanisme d'entrée pour les groupes minoritaires et les groupes ethniques, et donc exiger l'enregistrement dans au moins cinq régions électorales peut empêcher les groupes minoritaires de s'enregistrer efficacement. **Pour ces raisons, l'article 10, paragraphe 3, devrait être substantiellement révisé ou supprimé, et toutes les références à cet article dans d'autres parties du projet de loi devraient être supprimées.**

63. **L'article 12 contient une liste détaillée d'exigences obligatoires pour les chartes des partis politiques, dont certaines ne devraient pas nécessairement être réglementées par la loi et devraient plutôt être laissées à la discrétion du parti politique.** Par exemple, selon le projet de loi, les chartes des partis doivent contenir des informations sur les organes de contrôle et d'audit et la procédure de leur formation, ou sur la formation des organes disciplinaires d'un parti et les mesures disciplinaires, entre autres. S'il peut être

⁴² Voir Commission de Venise, Avis sur la législation ukrainienne relative aux partis politiques, CDL-AD(2002)017, paragraphe 37.

⁴³ Commission de Venise, Avis sur la législation ukrainienne relative aux partis politiques, CDL-AD(2002)017, par 10.

⁴⁴ Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphes 102-103. Voir également une recommandation récente dans le rapport final de l'OSCE/BIDDH sur les élections locales en Ukraine du 25 octobre 2020 (p. 21) : "Pour garantir l'accès au scrutin, y compris la participation des minorités nationales à tous les niveaux des élections locales, la loi sur les partis politiques devrait être modifiée pour permettre la formation de partis politiques régionaux".

bénéfique que les chartes réglementent ces questions, l'absence de ces informations ne doit pas devenir un obstacle à l'enregistrement des partis. En outre, la liste ne doit pas être considérée comme exhaustive. Les partis devraient être autorisés, s'ils le souhaitent, à réglementer également d'autres relations intra ou inter-partis par leur charte.

64. En outre, selon le paragraphe 2 (8) du même article, la charte d'un parti politique doit contenir des informations sur la procédure selon laquelle les factions (groupes) d'organes élus, les députés et les députés des conseils locaux élus sur des listes de parti doivent faire rapport à un parti politique. Dans ce contexte, il convient de rappeler que toute responsabilité des titulaires élus d'une charge publique envers leur parti politique est au mieux discutable, étant donné que ces personnes reçoivent leur mandat des électeurs et non de leur parti.⁴⁵ Bien qu'il puisse être permis aux partis politiques de conseiller ou même d'exiger des titulaires de charges publiques élus qu'ils informent leur parti sur certaines activités, tout en respectant l'autonomie du titulaire de la charge, il est certainement problématique que le projet de loi introduise une telle exigence obligatoire. **Plus important encore, il est essentiel que les membres du Parlement et les députés des conseils locaux ne soient pas soumis à un "mandat impératif" les obligeant à répondre et à agir selon les ordres de leur parti⁴⁶. L'article 12, paragraphe 2, point 8, du projet de loi devrait donc être supprimé.**

65. L'article 12, paragraphe 2, point 13, stipule que les quotas déterminant le niveau de représentation des hommes et des femmes ne doivent pas être inférieurs à 30 % du nombre total de candidats sur une liste électorale. Cette disposition devrait également porter sur la position des femmes ou des hommes sur ces listes, afin d'éviter une situation où toutes les personnes d'un même sexe se retrouvent en bas de liste. En outre, les dispositions relatives aux chartes des partis concernant l'inclusion des femmes sur les listes de candidats / la désignation des candidats dans les circonscriptions plurinominales doivent être pleinement harmonisées avec les dispositions respectives du code électoral et devraient faire directement référence au code. Des préoccupations concernant les incohérences juridiques dans ce domaine ont été exprimées au cours des réunions en ligne par de nombreux interlocuteurs ukrainiens.

66. L'article 13 décrit les programmes et les documents des partis politiques, y compris les programmes électoraux. Cette disposition réglemente généralement les types de documents qu'un parti doit produire de manière inutilement détaillée, ce qui peut constituer une ingérence injustifiée dans l'autonomie interne des partis politiques. En outre, cette disposition stipule également que le programme électoral d'un parti politique ne peut pas être en contradiction avec le programme du parti. Cela soulève la question de savoir qui ou quel organe doit déterminer si de telles contradictions existent ou non. Si c'est un organe de l'État qui le détermine, cela ouvrirait la porte à une ingérence potentiellement excessive de l'État dans le fonctionnement interne des partis politiques et dans les campagnes des candidats aux élections⁴⁷.

67. Selon l'article 15, il est interdit aux partis politiques d'utiliser certains noms et symboles, y compris les symboles des régimes totalitaires communistes et national-socialistes (nazis). Comme déjà mentionné, dans ce contexte, il peut être difficile de savoir quels symboles sont

⁴⁵ CEDH, *Paunović et Milivojević c. Serbie*, non. 41683/06, 24 mai 2016, par. 63.

⁴⁶ Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, par 131. Voir également le rapport final de l'OSCE/BIDDH sur la mission d'observation électorale limitée aux élections locales du 25 octobre 2020 en Ukraine, p. 10, qui recommande également à l'Ukraine de supprimer le mécanisme du mandat impératif, à l'adresse https://www.osce.org/files/f/documents/3/e/476974_0.pdf, et Commission de Venise, Rapport sur le mandat impératif et les pratiques similaires, 16 juin 2009.

⁴⁷ Voir aussi Cour européenne des droits de l'homme, *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, non. 37083/03, 8 octobre 2009, par. 78, déclarant que si l'État peut introduire certaines exigences minimales quant au rôle et à la structure des organes directeurs des associations [...], les autorités ne devraient pas intervenir dans le fonctionnement organisationnel interne des associations au point de garantir le respect par une association de chaque formalité prévue par sa propre charte.

interdits et lesquels ne le sont pas. Ces informations pourraient être énoncées dans une norme sous-légale pertinente (voir, dans ce contexte, les paragraphes 46-48 ci-dessus).

68. L'article 16 stipule que les partis politiques doivent, dans un délai d'un an à compter de la date de leur enregistrement, confirmer leurs activités en assurant la participation d'au moins 2000 citoyens ukrainiens dans au moins cinq circonscriptions. Une fois que le parti a atteint ce nombre, le ministère de la justice inscrit les informations relatives à la confirmation dans le registre correspondant (article 16, paragraphe 2). Un parti politique ne peut pas participer aux élections s'il n'a pas confirmé ses activités de cette manière, ce qui, à long terme, empêcherait également ce parti politique de recevoir un financement de l'État (car celui-ci est basé sur le nombre de votes qu'un parti politique a reçu lors d'une élection précédente). Il est donc très difficile pour les partis nouvellement créés de participer à des élections si celles-ci ont lieu la même année que celle de leur création.

69. Dans ce contexte, les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques ont souligné que lorsque les partis politiques doivent s'enregistrer pour participer à des élections, les exigences de fond et les étapes procédurales de l'enregistrement doivent être raisonnables. Il est important de prendre des décisions rapides sur les demandes d'enregistrement, en particulier dans le cas des partis qui cherchent à présenter des candidats aux élections. Dans l'ensemble, le système d'accès au scrutin ne devrait pas être discriminatoire à l'égard des nouveaux partis ; au contraire, il doit y avoir des critères équitables, clairs et objectifs pour l'inclusion de nouveaux partis⁴⁸.

70. Le libellé de l'article 16 ne précise pas clairement ce que signifie le terme "participation", ni si cela signifie que le parti politique doit compter 2000 membres dans cinq circonscriptions, ou si cette participation est simplement une indication de soutien. De plus, on ne sait pas très bien pourquoi il suffit de 200 citoyens pour créer un parti, alors que 2000 personnes doivent être impliquées pour la certification. Lors des réunions avec les homologues ukrainiens, il a été précisé que la "participation" au sens précité se référerait à l'adhésion, ce qui signifie que les partis devront être confirmés par 2000 membres répartis dans cinq circonscriptions. En même temps, le projet de loi ne précise pas les conséquences si un parti politique ne parvient pas à achever le processus de confirmation, et s'il reste alors enregistré en tant que parti politique, ou ce qui se passe si un parti politique est confirmé après le début du processus électoral.

71. En outre, la nécessité de ce système en deux étapes exigeant une confirmation supplémentaire d'un parti dans l'année suivant sa fondation et son enregistrement n'est pas apparente. Exiger des partis politiques qu'ils procèdent à cette forme de confirmation est très lourd pour les partis politiques concernés et retarde essentiellement leur participation à toute élection prévue ou anticipée d'un an au maximum, jusqu'à ce que les organisations régionales soient établies, avec le nombre de membres requis. Le processus d'inscription de chaque membre dans le registre en ligne et de vérification des informations en particulier pourrait prendre beaucoup de temps pour un petit parti sans personnel à plein temps. En outre, le ministère de la justice pourrait ne pas avoir la capacité de certifier un grand nombre de demandes en même temps, en particulier en période préélectorale.

72. Dans l'ensemble, il est douteux que ce processus lourd de confirmation des partis déjà enregistrés soit conforme aux principales garanties de liberté d'association des partis politiques, et aux droits des partis politiques et de leurs membres à participer aux élections. Cette étape supplémentaire de confirmation fait encore pencher la balance en faveur des grands partis politiques, au détriment des petits partis ou des partis régionaux, qui ne pourront alors plus exister du tout (voir paragraphes 61-62 ci-dessus). **Il est recommandé de supprimer cet obstacle supplémentaire pour les partis politiques prévu à l'article 16 du**

⁴⁸ Voir les lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphes 86, 88 et 197.

projet de loi, afin qu'ils puissent immédiatement commencer leurs activités et présenter des candidats aux élections, dès leur enregistrement.

G. Appartenance à des partis politiques

73. Selon l'article 18, seuls les citoyens ukrainiens peuvent devenir membres de partis politiques. Alors que l'article 16 de la CEDH permet aux États de restreindre les activités politiques des non-citoyens en vertu, entre autres, de l'article 11, la Cour européenne des droits de l'homme a précisé que cela ne s'applique qu'aux activités qui affectent directement le processus politique⁴⁹. Ainsi, si les droits des non-citoyens à créer des partis politiques peuvent être restreints, l'article 16 ne doit pas être appliqué pour limiter l'adhésion des non-citoyens à des partis politiques⁵⁰. À cet égard, l'attention est attirée sur la recommandation émise par la Commission de Venise dans son avis de 2002, selon laquelle "les ressortissants étrangers et les apatrides devraient être autorisés à participer dans une certaine mesure à la vie politique de leur pays de résidence, au moins en rendant possible leur adhésion à des partis politiques⁵¹". **Il est donc recommandé de supprimer de l'article 18 du projet de loi la restriction du droit de devenir membre de partis politiques aux citoyens ukrainiens.**

74. L'article 18, paragraphe 4, interdit également aux citoyens d'adhérer à plus d'un parti politique. Étant donné la nature fondamentale du droit à la liberté d'association, les États ne devraient généralement pas limiter ce droit en imposant des exigences législatives obligeant un individu à ne s'associer qu'à une seule organisation. Dans les cas où ils le font, les États doivent montrer des raisons impérieuses de le faire, et doivent évaluer soigneusement leur législation, et ne la maintenir que si elle est compatible avec la CEDH⁵². Les partis politiques individuels peuvent exiger la cessation de l'affiliation à d'autres partis politiques pour les personnes souhaitant adhérer à leur parti, mais la réglementation de ces questions dans le droit étatique ne peut être considérée comme "nécessaire dans une société démocratique" au sens de l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH. **Pour cette raison, il est recommandé de supprimer cette exigence de l'article 18.**

75. Selon l'article 19, les partis politiques sont tenus d'inscrire des informations sur leurs membres dans le registre unifié des membres des partis politiques, qui est géré par le ministère de la justice. Le registre est une base de données en accès libre, qui permet au public de ne voir que certaines parties de la base de données, à savoir les noms et patronymes des membres des partis politiques.

76. Même si toutes les informations sur les membres (y compris leur numéro de passeport et les informations relatives à l'enregistrement fiscal) figurant dans le registre ne sont pas accessibles au public, l'existence d'un tel registre, et notamment son ouverture aux organes de contrôle tels que le ministère de la justice, et au grand public, suscite de graves préoccupations quant aux droits des partis politiques et de leurs membres à la liberté d'association et à la vie privée.

77. Notamment, l'obligation d'informer les autorités publiques et le grand public des noms de tous les membres des partis politiques est clairement une limitation de la liberté d'association de ces membres individuellement et du parti collectivement. Les informations sur l'appartenance à

⁴⁹ CEDH, *Perinçek c. Suisse* [GC], n° 27510/08, 15 octobre 2015, para. 122.

⁵⁰ Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, par 149.

⁵¹ Commission de Venise, Avis sur la législation ukrainienne relative aux partis politiques, CDL-AD(2002)017, par 37.

⁵² Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, par 150.

un parti politique sont également protégées par le droit au respect de la vie privée, car ces informations permettent de connaître directement les opinions politiques des individus⁵³.

78. Lors des réunions en ligne avec les différentes parties prenantes ukrainiennes, le registre a été jugé nécessaire par certains pour éviter les situations où des candidats aux élections se présentent pour plus d'un parti politique, ou lorsque des candidats se présentent au nom de partis politiques dont ils ne sont pas membres. Il est très douteux qu'une ingérence aussi grave dans les droits des partis politiques et de leurs membres soit nécessaire et proportionnée pour atteindre cet objectif, d'autant plus que le code électoral ukrainien limite également le nombre de compétitions électorales auxquelles un individu peut participer et précise que les candidats doivent être désignés par une seule autorité de nomination.

79. En général, les seuls membres de parti que les autorités de l'État devraient connaître par leur nom sont les 200 membres fondateurs et les 2000 membres tenus de confirmer l'activité du parti politique en vertu de l'article 16 du projet de loi (si cette disposition est retenue), ainsi que les membres du parti qui se présentent à une fonction publique. Les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques notent également que le contrôle étatique ou judiciaire approfondi du fonctionnement interne d'un parti politique, y compris l'obligation pour le parti de fournir à l'État des listes de ses membres, semblerait être une mesure trop intrusive qui n'est pas compatible avec les principes de nécessité et de proportionnalité.⁵⁴ **Pour les raisons susmentionnées, il est recommandé de reconsidérer l'établissement du registre unifié des membres des partis politiques dans le projet de loi, et de supprimer l'article 19 et les dispositions connexes.**

80. L'article 21 décrit les motifs et la procédure d'expulsion des membres des partis politiques. Il est douteux qu'il soit vraiment nécessaire d'énumérer dans le projet de loi les motifs possibles de résiliation de l'adhésion à un parti politique. Ces questions relèvent de l'autonomie d'un parti et ne doivent pas être réglementées par la loi.

81. L'article 22 concerne la responsabilité disciplinaire des membres du parti, et prévoit également la création d'organes disciplinaires dans son paragraphe 3. S'il peut être positif de créer un organe constitutif spécial pour examiner les plaintes des membres contre les sanctions disciplinaires imposées par un organe particulier du parti politique, ces questions relèvent également de l'autonomie interne d'un parti et ne doivent donc pas être réglementées par la loi.

H. Activités des partis politiques

82. La section IV décrit les activités des partis politiques et donne des détails sur l'organisation, la culture du débat, les organes de décision et le processus des partis politiques. Les dispositions de cette section sont beaucoup plus détaillées et spécifiques que les articles 7 et 8 de la loi actuelle, qui se contentent de stipuler que les partis politiques doivent avoir des programmes et des statuts et de décrire les éléments de base de ces statuts.

83. Dans l'ensemble, et comme indiqué précédemment (voir paragraphes 33-37 et 53), les structures et le fonctionnement internes des partis politiques devraient être laissés largement à la discrétion des partis politiques eux-mêmes, et l'ingérence de l'État dans ces questions devrait être réduite au minimum. Ainsi, si le souhait des rédacteurs de garantir la démocratie interne des partis est reconnu, la réglementation juridique des fonctions internes des partis doit être telle qu'elle respecte le principe de l'autonomie des partis et ne doit pas interférer indûment avec les droits des partis à gérer leurs propres affaires internes⁵⁵.

⁵³ Voir, dans ce contexte, Cour européenne des droits de l'homme, *Catt c. Royaume-Uni*, non. 43514/15, 24 janvier 2019, paragraphe 112, qui souligne que les données à caractère personnel révélant des opinions politiques font partie des catégories spéciales de données sensibles qui bénéficient d'un niveau de protection accru.

⁵⁴ Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, par 154.

⁵⁵ Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, par 155.

84. En particulier, les dispositions de la section IV obligeant les partis à convoquer des congrès de parti selon une fréquence prédéterminée et à convoquer des congrès extraordinaires selon certaines procédures précises (article 23, paragraphe 1), les compétences détaillées des congrès et des organisations de parti (article 24), ainsi que les procédures spécifiques de formation des organes directeurs des partis politiques et leur composition (article 26) semblent créer un schéma directeur pour tous les partis politiques en Ukraine, laissant très peu de place à la discrétion et aux pouvoirs de décision des partis politiques eux-mêmes. Des considérations similaires s'appliquent en ce qui concerne l'article 28 sur la désignation des candidats (bien que, par exemple, l'État puisse introduire certaines mesures temporaires pour promouvoir la désignation de candidats issus de groupes sous-représentés) ou l'annulation de l'enregistrement des candidats aux élections.

85. Dans l'ensemble, il est recommandé de revoir la section IV et les autres dispositions du projet de loi qui empiètent trop sur l'autonomie des partis politiques, et de les supprimer. Seules les dispositions qui répondent à un "besoin social pressant" peuvent être considérées comme "nécessaires dans une société démocratique". Si les États cherchent à réglementer trop étroitement le fonctionnement interne des partis politiques, cela pourrait, selon l'étendue de l'ingérence de l'État, soulever des questions concernant le droit des partis politiques à la liberté d'association (voir, dans ce contexte, les paragraphes 33-37 et 53 ci-dessus).

86. Il est particulièrement remarquable que de nombreuses dispositions de la section IV contiennent des obligations que les partis doivent respecter, par exemple l'article 23, paragraphe 1, point 1, qui exige des partis qu'ils convoquent des congrès du parti au moins une fois par an et des congrès extraordinaires, ou l'article 23, paragraphe 2, qui stipule l'obligation de convoquer des réunions et des conférences régulières, ainsi que des réunions extraordinaires des organisations du parti. S'il semble excessif d'obliger les partis politiques à mener leurs affaires internes de cette manière précise, cela soulève également la question de savoir quel organe superviserait le respect de ces dispositions, et comment. Au cours des réunions en ligne, des représentants du ministère de la justice, mais aussi d'autres organes de surveillance prévus par le projet de loi, ont précisé qu'une surveillance aussi poussée ne relèverait pas de leurs compétences. Ce manque de clarté sur la manière dont les dispositions seraient appliquées ne serait pas conforme au principe de légalité et de prévisibilité de la législation. Même si l'on savait clairement quel est l'organe compétent pour contrôler cette application, ce type de contrôle serait indûment invasif et ne devrait donc pas être poursuivi. **Il est donc recommandé de réviser substantiellement la section IV du projet de loi ou de supprimer les dispositions qui empiètent trop sur l'autonomie des partis politiques.**

87. Si, d'une manière générale, il appartient aux parties elles-mêmes de déterminer la manière dont leurs conférences et leurs procédures de décision sont organisées,⁵⁶ le contenu de certaines des dispositions de la section IV pose également certains problèmes de style et de fond. Ainsi, on peut se demander si l'article 25 doit répéter bon nombre des dispositions de l'article 24 concernant le mode de vote ou les décisions qui relèvent de la compétence exclusive des titulaires de la réunion, et si une référence à l'autre disposition ne serait pas suffisante. **En ce qui concerne l'élection de la direction d'un parti politique (dirigeants et organes directeurs), une plus grande souplesse devrait être introduite à l'article 26, car dans une situation politique en évolution rapide, les changements de dirigeants pourraient devoir être plus fréquents. En outre, le principe de la rotation des représentants des partis dans les organes directeurs des partis politiques n'est pas clair et devrait être supprimé et laissé à la discrétion des partis politiques.**

88. L'article 28, paragraphe 6, précise que la liste et l'ordre des candidats des partis politiques aux élections ne peuvent être modifiés pour corriger des erreurs et des inexactitudes une fois qu'ils ont été soumis à la commission électorale compétente. De l'avis de l'OSCE/BIDDH et de

⁵⁶ Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, par 28.

la Commission de Venise, il s'agit d'une approche excessivement stricte, car il ne semble pas y avoir de raison pour qu'un parti ne puisse pas corriger des erreurs ou des inexactitudes involontaires, ou mettre à jour des listes lorsqu'un membre du parti est tombé gravement malade ou est décédé. Le projet de loi pourrait prévenir les abus de ces dispositions en exigeant la preuve des décisions internes prises par les organes de décision du parti, pour établir que la liste et l'ordre ne sont pas conformes aux souhaits du parti, ainsi que des certificats médicaux pertinents.

89. En outre, l'article 28, paragraphe 7, décrit la procédure d'annulation de l'enregistrement des candidats des partis aux élections nationales et locales, qui implique la convocation d'un congrès du parti à cette fin. S'il s'avérait nécessaire d'annuler l'enregistrement d'un candidat, la convocation d'un congrès de parti pour le déterminer pourrait se révéler être une procédure inutilement longue et lourde ; **il est recommandé de repenser cette approche et d'envisager l'adoption d'une procédure plus courte et moins complexe pour garantir que l'annulation puisse avoir lieu et que des candidats de remplacement puissent être enregistrés à temps avant les élections, en coordination avec les dispositions pertinentes du code électoral.**

I. Financement des partis politiques

90. En termes de financement, le projet de loi prévoit à la fois des dons privés et un financement public par l'État. Alors que le financement privé est décrit dans la section V, le financement public est décrit dans la section VI.

1. Financement privé

91. Les dons privés peuvent être effectués sous forme de dons en argent, de dons de biens, de dons sous forme de travaux ou de services, sous forme d'actifs incorporels, sous forme de préférences ou de privilèges similaires, ou sous forme de financement de manifestations ou d'activités en faveur d'un parti politique (article 29). Il est à noter qu'en vertu de l'article 30, paragraphe 1, les dons monétaires "sur le compte bancaire (y compris le compte du fonds électoral) d'un parti politique (organisation de parti)" peuvent être effectués par des personnes physiques, mais aussi par des personnes morales. Ceci peut être en contradiction avec l'article 215 paragraphe 3 (3) du Code électoral, qui n'autorise pas les personnes morales à faire des dons au fonds électoral d'un parti politique. En outre, les conditions de transfert des dons par transaction bancaire énoncées à l'article 30, paragraphe 1, ne sont pas tout à fait les mêmes que celles spécifiées aux articles 8, paragraphe 1, et 215, paragraphe 4, du code électoral. **Il est recommandé de revoir le projet de loi pour sa cohérence globale avec le code électoral, afin d'éviter les divergences et la confusion, mais aussi pour garantir que les dispositions du projet de loi ne puissent pas être utilisées pour contourner les restrictions de financement imposées par le code électoral.**

92. Les fonds reçus en tant que revenus d'activités légales (article 30, paragraphe 3, point 8) font partie des types de fonds visés à l'article 30, paragraphe 3, qui sont exemptés de la définition des dons monétaires. Cette disposition gagnerait à être plus précise, afin d'éviter les situations où des articles sont vendus bien au-dessus de la valeur du marché. En outre, ici ou ailleurs, le projet de loi devrait couvrir les cas où les parties effectuent des paiements de loyer qui sont fixés à un niveau bien inférieur à la valeur du marché ; ces deux situations permettraient des dons cachés qui ne devraient pas être exemptés de la limite des dons fixée à l'article 36 paragraphe 2. **Il est recommandé de réexaminer cette disposition et les dispositions susmentionnées, afin de garantir qu'elles ne puissent pas être utilisées pour exempter les dons occultes en tant que rendement de fonds ou revenus du montant global des dons autorisés par an.**

93. Il est en outre noté que l'article 30, paragraphe 1, n'autorise que les dons monétaires "autres qu'en espèces" effectués par virement bancaire. Il s'agit d'une mesure bienvenue et nécessaire, qui permet de retracer les dons et d'assurer un contrôle efficace dans un souci de transparence et de responsabilité. **Toutefois, dans un souci d'inclusion, les législateurs peuvent**

envisager de fixer un seuil bas pour les petits dons en espèces, qui sont inférieurs au montant déclaré.

94. L'article 36, paragraphe 1, interdit à certaines personnes physiques ou morales de faire des dons privés, y compris aux personnes morales qui ont conclu un accord portant sur un travail, des biens ou des services d'une valeur totale supérieure à 100 minimums de subsistance pour les personnes valides, pendant la durée de l'accord et pendant l'année suivant sa résiliation (paragraphe 1, point 10)). **Il est bienvenu que les limites pour de tels dons soient maintenant plus basses,⁵⁷ mais il est néanmoins recommandé d'augmenter cette période pour améliorer la transparence.**

95. Le paragraphe 2 de l'article 36 introduit des limites aux dons privés sous deux angles différents - d'une part, il stipule que la somme totale des dons effectués en faveur d'un parti politique par un citoyen ukrainien pendant une année civile ne peut dépasser 20 % du revenu total du donateur pour les cinq dernières années. D'autre part, elle stipule que la somme totale des dons d'un citoyen ne peut pas dépasser 400 niveaux de subsistance pour les personnes valides,⁵⁸ tels qu'établis au 1^{er} janvier de l'année au cours de laquelle les dons ont été faits. Des considérations similaires s'appliquent aux personnes morales, qui ne peuvent pas donner plus de 20 % de leurs revenus au cours des dernières années civiles et ne peuvent pas dépasser 800 niveaux de subsistance pour les personnes valides⁵⁹.

96. Dans ce contexte, il convient de noter que, comme le soulignent également les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques, le financement des partis politiques est une forme de participation politique. Il convient que les partis recherchent des contributions financières privées, c'est-à-dire des dons. À l'exception des sources de financement qui sont interdites par la législation pertinente, tous les individus devraient avoir le droit d'exprimer librement leur soutien à un parti politique de leur choix par le biais de contributions financières et en nature⁶⁰. La législation imposant des limites aux dons devrait être soigneusement équilibrée entre, d'une part, la nécessité de veiller à ce qu'il n'y ait pas de distorsion du processus politique en faveur d'intérêts riches et, d'autre part, l'encouragement de la participation politique, notamment en permettant aux individus de contribuer aux partis de leur choix⁶¹.

97. Il est bienvenu que les rédacteurs cherchent à modifier le système actuel de dons aux partis politiques, car la loi en vigueur a besoin de certains amendements, notamment en ce qui concerne les plafonds annuels des dons privés fixés à l'article 15 de la loi actuelle, qui sont extrêmement élevés⁶². Dans le même temps, les plafonds de contribution prévus par le projet de loi ne sont toujours pas formulés de manière à empêcher les particuliers et les entreprises riches,

⁵⁷ Voir une recommandation à cet effet dans l'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH relatif à des projets de modification de quelques textes législatifs de l'Ukraine concernant la lutte contre la corruption politique et sa prévention, [CDL-AD\(2015\)025](#), paragraphe 32, qui fait référence à l'interdiction des dons provenant d'entreprises bénéficiant de marchés publics qui représentent plus de 20 % du chiffre d'affaires de l'entreprise.

⁵⁸ Au 1^{er} janvier 2021, le niveau de subsistance des personnes valides en Ukraine a été calculé à 2 270 UAH (avec de légères augmentations à partir de juillet et décembre), soit l'équivalent d'environ 67 EUR. 400 niveaux de subsistance équivalraient donc à près de 27 000 EUR.

⁵⁹ Sur la base des calculs effectués dans la note de bas de page précédente, cela représenterait près de 54 000 euros.

⁶⁰ Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, par. 209.

⁶¹ Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 213.

⁶² L'article 15 de la loi en vigueur stipule que la valeur globale (montant) des dons faits par un citoyen ukrainien en faveur d'un parti politique sur une année ne doit pas dépasser quatre cents salaires mensuels minimums, étant entendu que le montant du salaire mensuel minimum doit être établi au 1^{er} janvier de l'année où le don a été fait. La valeur globale des dons effectués par la personne morale en faveur d'un parti politique sur une année ne doit pas dépasser huit cents salaires mensuels minimums, étant entendu que le montant du salaire mensuel minimum doit être établi au 1^{er} janvier de l'année où le don a été effectué.

La limite annuelle des dons aux partis politiques est donc de 2 000 000 UAH (environ 60 000 euros) pour les particuliers. Les personnes morales peuvent faire des dons aux partis politiques jusqu'à 4 000 000 UAH (environ 120 000 euros).

ou, d'ailleurs, les candidats aux élections, de verser de grosses sommes d'argent ou des actifs non monétaires similaires. En outre, le projet de loi limite indûment la manière dont les particuliers peuvent faire des dons aux partis politiques.

98. En ce qui concerne ce dernier point, les règles énoncées à l'article 36, paragraphe 2, semblent très restrictives, car elles limitent fortement les personnes qui peuvent faire des dons et le pourcentage de leurs revenus qu'elles peuvent donner. En ce qui concerne les particuliers, cela restreint de manière disproportionnée leurs choix par rapport aux partis politiques qu'ils peuvent souhaiter soutenir. Plus précisément, cette disposition empêche les personnes qui n'ont un revenu que depuis deux ou trois ans, ou qui ont accumulé des économies ou hérité de fonds sur une plus longue période, de faire des dons et ne leur laisse pas la possibilité de décider de donner plus de 20 % de leur revenu à un parti politique au cours d'une année donnée, si elles le souhaitent. Cette approche ne semble pas encourager la participation politique, en particulier des donateurs potentiels qui sont plus jeunes et qui n'ont peut-être pas eu de revenus antérieurs avant leurs 18 ans, et ne permet pas non plus à tous les individus de contribuer aux partis de leur choix. S'il est reconnu que les rédacteurs ont introduit cette disposition dans le projet de loi pour éviter les situations de don par procuration, les effets de cette disposition semblent néanmoins disproportionnés par rapport à cet objectif.

99. En outre, étant donné que tous les types de dons, y compris les dons non monétaires décrits aux articles 31 à 35, semblent relever de l'article 36, paragraphe 2, cela signifie qu'une personne ne peut pas donner son travail ou ses services (en dessous du seuil de l'article 36, paragraphe 1, point 10) et une somme d'argent au cours de la même année si la somme totale est supérieure à 20 % de ses revenus. Des considérations similaires peuvent s'appliquer en conséquence à d'autres formes combinées de don, y compris par des personnes morales.

100. Dans le même temps, les limites annuelles que l'article 36, paragraphe 2, impose aux dons privés d'une personne physique ou morale semblent toujours très élevées, puisqu'elles se situent à l'équivalent de 27 000 et 54 000 euros. Cela est susceptible de favoriser les intérêts ou les entreprises riches qui, contrairement aux associations publiques, aux organisations caritatives ou religieuses, peuvent faire des dons aux partis politiques. L'article 36, paragraphe 2, permettrait également à une personne physique de faire des dons multiples au même parti, si elle possède plusieurs entreprises ou autres entités juridiques.

101. Dans l'ensemble, si les réglementations en matière de dons imposées aux personnes physiques et morales sont, d'une part, excessivement restrictives, elles sont, d'autre part, extrêmement clémentes en termes de limites de dons. **Il est donc recommandé de réévaluer cette partie du projet de loi et de modifier les parties pertinentes de l'article 36 en conséquence.**

102. Il est heureux que, sur la base de l'article 35, paragraphe 2, les manifestations ou autres actions organisées et financées par des personnes physiques et morales soient également soumises aux plafonds de dons fixés à l'article 36. L'article 35 établit ainsi une distinction entre les personnes physiques et morales qui financent des manifestations mises en œuvre par un parti politique (paragraphe 1) et les personnes physiques et morales qui, de leur propre initiative ou en leur nom et à leurs propres frais, organisent indépendamment des manifestations au profit d'un parti politique. Il est à noter que l'article 35, paragraphe 3, exige que les personnes physiques et morales respectives notifient et informent les partis politiques et l'ANPC des détails des événements qu'elles ont financés au profit des partis politiques. Cela soulève la question de savoir comment les dépenses de ces événements peuvent être quantifiées et évaluées aux fins de l'établissement de rapports financiers. **Il est recommandé de clarifier ce point.** En outre, exiger des donateurs individuels qu'ils rendent compte de ces événements représente une charge excessive et injustifiée. **Il serait préférable que le parti politique concerné fasse rapport sur ces types de dons de tiers une fois qu'il a reçu les informations nécessaires de la part des personnes physiques ou morales organisatrices, en suivant les orientations claires et spécifiques de l'ANPC sur ces questions.**

103. Les types de "tiers" mentionnés ci-dessus sont généralement des personnes et des organisations qui ne sont pas légalement liées à des partis politiques particuliers ou qui n'agissent pas en coordination avec eux, mais qui mènent néanmoins des activités visant à influencer le résultat des élections⁶³. Afin d'éviter la création de failles, par lesquelles un financement illimité peut être canalisé et des transactions financières cachées, les lois devraient traiter les contributions des tiers en imposant des limites proportionnées et raisonnables aux montants que les tiers peuvent dépenser pour promouvoir les partis politiques, y compris en appliquant des plafonds pour les dons privés aux tiers et des limites de dépenses faites par ces derniers,⁶⁴ ainsi qu'en maintenant des obligations de déclaration adéquates et efficaces.

2. Financement public

104. Selon l'article 38, les partis politiques peuvent recevoir un financement de l'État si, lors d'élections législatives régulières ou anticipées, leurs listes électorales dans une circonscription nationale plurinomiale ont obtenu au moins 2 % du nombre total de voix. Le projet de loi abaisse ainsi le seuil de financement, qui, selon la loi actuelle, est défini à 5 % du nombre total de voix. Cette mesure est la bienvenue, car elle permet aux partis qui ne sont pas nécessairement représentés à la *Verkhovna Rada* d'être éligibles au financement de l'État.

105. Dans l'ensemble, il n'existe pas de système universellement prescrit pour déterminer la répartition du financement public et chaque législateur peut choisir d'exiger des seuils minimums de soutien aux partis politiques pour qu'ils puissent bénéficier d'un financement public. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise soulignent néanmoins que des seuils déraisonnablement élevés peuvent être préjudiciables au pluralisme politique et aux possibilités des petits partis politiques. Le fait de n'accorder un financement public qu'après les élections aux partis politiques ayant déjà participé aux dernières élections nationales peut ne pas fournir aux partis politiques les ressources financières initiales minimales nécessaires au financement d'une campagne politique. Cette approche portera particulièrement atteinte aux partis politiques nouvellement créés ou aux partis qui ont manqué une élection, car ils ne pourraient alors pas bénéficier d'un financement public, même s'ils sont ceux qui en ont le plus besoin. **Il est donc recommandé d'envisager la mise en place d'un système de financement qui permettrait d'allouer des fonds suffisamment tôt dans le processus électoral, afin de garantir l'égalité des chances tout au long de la période de campagne⁶⁵.**

106. Les partis politiques éligibles doivent demander des fonds publics auprès de l'ANPC avant le 10 janvier de l'année suivant les élections et doivent fournir la preuve qu'ils ont ouvert un compte bancaire séparé pour recevoir et utiliser les fonds publics. Les partis recevront alors un financement de l'État à partir du 1er janvier (de la même année).

107. Si les partis politiques ne respectent pas le délai ci-dessus, ils ne recevront pas leur financement avant le 1er janvier de l'année suivante. Cela semble trop lourd, car cela obligerait essentiellement les partis politiques à attendre une année supplémentaire pour recevoir leurs fonds, ce qui pourrait avoir un impact sur leur capacité à mettre en œuvre leurs activités (paragraphe 5). **Il est recommandé d'adopter une approche plus proportionnée, qui prévoirait un certain retard dans la réception des fonds qui ne serait pas aussi long que celui proposé à l'article 38, paragraphe 5.**

108. En outre, si les partis politiques ne peuvent demander un financement public qu'en janvier suivant les élections, cela pourrait, selon la date des élections, signifier qu'ils devront attendre

⁶³ Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 218.

⁶⁴ Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, par 220.

⁶⁵ Voir dans ce contexte les lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 238, qui encouragent les États à examiner attentivement les systèmes de financement préélectoraux, par opposition au remboursement postélectoral, car ce dernier peut perpétuer l'incapacité des petits partis, nouveaux ou moins riches, à rivaliser efficacement.

longtemps pour obtenir leurs fonds. Si, par exemple, des élections anticipées ont lieu au cours du premier semestre, cela signifie essentiellement qu'un parti politique devra attendre près d'un an pour recevoir un financement public. Pour cette raison, il peut être préférable de fournir aux partis politiques de tels fonds un certain nombre de semaines/mois après les élections, plutôt qu'en janvier.

109. De même, l'article 38, paragraphe 6, stipule que les partis politiques doivent désormais présenter leur intention de recevoir un financement de l'État avant le 10 janvier de l'année au cours de laquelle des élections régulières ou "anticipées" sont organisées. Il est supposé que le terme "élections anticipées" fait également référence aux élections anticipées ou instantanées. Dans de tels cas, cependant, il sera impossible pour les partis de soumettre de telles intentions à l'avance, car ils ne seront pas au courant des élections à venir. De même, les nouveaux partis politiques fondés l'année des élections ne pourront pas non plus respecter le délai fixé à l'article 38, paragraphe 6. **Il est recommandé de prendre ces situations en considération et de modifier cette disposition en conséquence. Par ailleurs, il peut être plus facile d'offrir des fonds publics à tous les partis politiques qui sont éligibles après les élections, à l'exception de ceux qui refusent cette offre.**

110. L'article 41 décrit la manière dont les fonds publics sont répartis entre les partis politiques. Selon l'alinéa 1(1) de cette disposition, 10 % du montant annuel du financement⁶⁶ public doivent être répartis à parts égales entre les partis politiques éligibles si, sur la base des résultats des dernières élections législatives, le nombre de représentants élus d'un sexe ne dépasse pas les deux tiers du nombre total de membres du parlement de ce parti. Pour le déterminer, on prend en compte le ratio hommes/femmes à l'ouverture de la première session parlementaire. Après cela, il importe peu que ce ratio soit maintenu.

111. **Afin d'améliorer la parité des sexes à la Verkhovna Rada, il est recommandé d'augmenter le pourcentage de fonds qu'un parti politique reçoit pour ce type de mesures (y compris la mesure visant à placer le sexe sous-représenté en tête de liste) ; cela inciterait davantage les partis politiques à respecter l'article 41, car ne pas le faire impliquerait une perte de fonds plus importante. En outre, il est recommandé de supprimer la disposition stipulant que le maintien du ratio hommes/femmes n'entraînera pas de violation de cet article, car cela pourrait encourager les partis à changer de position après leur entrée au parlement ou forcer les représentantes à démissionner. Il pourrait même être envisagé de préciser dans le projet de loi que le ratio devrait, dans la mesure du possible, être maintenu, et que le financement supplémentaire prévu pour les efforts d'un parti politique visant à assurer l'égalité des sexes parmi ses membres du Parlement peut être suspendu si le ratio change trop à un stade ultérieur.**

112. Sur la base de l'article 42, l'ANPC assure le transfert annuel alloué par le budget de l'État en deux tranches semestrielles, après vérification des rapports sur les biens, les revenus, les dépenses et les engagements financiers présentés par les partis politiques pour le semestre précédent. Si l'ANPC est obligé de procéder à ces évaluations pour chaque parti politique éligible au financement public, cet exercice prendra sans doute beaucoup de temps. De tels retards dans la réception du financement peuvent avoir un impact important sur les partis politiques respectifs et les obliger à limiter leurs activités en conséquence.

113. Ainsi, si la tentative d'améliorer la transparence de la distribution des fonds publics est en principe positive, la manière dont les fonds publics seront distribués est inutilement lourde pour l'ANPC mais aussi pour les partis politiques respectifs. **Il est donc recommandé de modifier ce processus dans le projet de loi. En particulier, il pourrait être envisagé de clarifier dans les dispositions ci-dessus que les partis politiques peuvent recevoir la tranche respective de fonds, au moins en partie, à un stade plus précoce, pendant que l'ANPC procède à son**

⁶⁶ Conformément à l'article 41, paragraphe 1, 20 % du montant annuel du financement public sont répartis de manière égale entre tous les partis politiques éligibles, tandis que 70 % sont répartis entre les partis politiques éligibles proportionnellement au nombre de votes valides exprimés pour les listes de candidats aux élections législatives de ces partis dans la circonscription plurinomiale nationale.

évaluation. Si l'ANPC constate des irrégularités, cela pourrait alors, le cas échéant, entraîner une réduction des fonds futurs.

114. En outre, l'organe de contrôle devrait disposer de plus de temps pour vérifier les rapports reçus des partis politiques. **S'il est positif que, selon ce qu'ont déclaré les interlocuteurs ukrainiens lors des réunions en ligne, le temps nécessaire à l'examen des rapports ait été porté de 60 à 120 jours, on pourrait envisager, en fonction de l'ampleur de la vérification, d'accorder plus de temps à l'organe de contrôle pour examiner et vérifier les rapports, clarifier les incohérences avec les partis et décider ensuite de la suspension des fonds publics si nécessaire.** Dans le même temps, les organes de contrôle devraient être en mesure de réagir rapidement lorsque cela est nécessaire.

115. L'article 44 contient une liste de domaines prioritaires pour l'utilisation des fonds publics, qui comprennent le renforcement des capacités, l'amélioration de la communication et de la sensibilisation, la promotion des intérêts des femmes et le fonctionnement efficace des factions parlementaires. Comme cette liste est assez générale et assez large, on ne voit pas bien pourquoi il est nécessaire d'établir de telles priorités, car il sera difficile dans la pratique de distinguer ce qui relève de ces domaines prioritaires de ce qui n'en relève pas. En outre, l'incitation à établir des priorités dans certains domaines est entravée par le fait que l'article 44, paragraphe 4, n'oblige les partis politiques à utiliser que 5 % de leur financement pour ces domaines prioritaires. **Les rédacteurs juridiques devraient réévaluer ce point et soit supprimer les règles sur les domaines prioritaires de l'article 44 du projet de loi, soit définir ces domaines plus précisément. Si les domaines prioritaires sont conservés, il peut être envisagé d'inclure d'autres domaines spécifiques, notamment par exemple la promotion de la participation politique des jeunes, des personnes handicapées et de l'éducation/formation.**

116. En vertu du paragraphe 3 de l'article 44, les partis politiques ne peuvent utiliser les fonds publics pour certaines acquisitions et activités, y compris pour des activités "non prévues ou explicitement interdites par la charte d'un parti politique". Cela soulève à nouveau la question de savoir qui ou quel organe déterminera si certaines activités sont prévues ou autorisées par la charte ou non ; dans le cas où c'est l'exécutif qui décide, cela constituerait alors une ingérence dans l'autonomie des partis politiques⁶⁷.

117. De plus, les fonds publics ne peuvent pas être utilisés pour des services de publicité (article 44, paragraphe 3). Cela peut entraîner des difficultés dans la pratique, car il n'est pas toujours possible de faire la distinction entre "la préparation, la conception, la publication et la diffusion de matériel de communication couvrant les activités actuelles du parti politique, les projets d'avenir, etc." encouragées au paragraphe 2 de l'article 44 et la publicité. En outre, si les lois peuvent imposer des conditions sur la manière dont les partis politiques peuvent dépenser les fonds publics, il n'est pas clair pourquoi la publicité devrait être exclue du financement public, étant donné qu'elle fait partie intégrante des activités habituelles des partis politiques. En outre, l'utilisation des fonds publics est généralement importante pour maintenir des conditions de concurrence équitables et limiter les intérêts privés. Si la disposition a été introduite pour garantir que les partis politiques ne consacrent pas la totalité de leur financement à la publicité, il devrait être possible de limiter les fonds destinés à la publicité à un certain pourcentage du financement reçu, plutôt que de l'interdire entièrement.

118. Dans l'ensemble, le paragraphe 3 de l'article 44 confère à l'État d'importants pouvoirs discrétionnaires lorsqu'il s'agit de décider si les partis politiques ont respecté ou non ses conditions d'utilisation des fonds publics, sur la base de critères peu clairs et vagues. **Il est**

⁶⁷ Voir CourEDH, *Tebieti Mühafize Cemiyeti et Israfilov contre Azerbaïdjan*, non. 37083/03, arrêt du 8 octobre 2009, paragraphe 78, qui indique que si l'État peut introduire certaines exigences minimales quant au rôle et à la structure des organes directeurs des associations [...], les autorités ne devraient pas intervenir dans le fonctionnement organisationnel interne des associations dans une mesure telle qu'elle garantisse le respect par une association de chaque formalité prévue par sa propre charte.

recommandé de modifier ces dispositions, afin de garantir que le financement public soit lié à des critères clairs et spécifiques, mais aussi limités, de sorte que les partis sachent à quoi ils peuvent consacrer les fonds publics.

119. Sur la base de l'article 45, les partis politiques reçoivent un financement de l'État pour leurs activités au cours d'une année civile, ce qui fait écho au contenu de l'article 17-6 de la loi actuelle. Les fonds non utilisés qui dépassent 10 % du montant total du financement public reçu doivent être reversés au budget de l'État dans un délai de 10 jours ; les 10 % restants peuvent être utilisés. Cette disposition est plus stricte que l'approche actuelle, qui permet aux partis d'utiliser ces fonds également au cours de l'année civile suivante.

120. Dans l'ensemble, il semble trop restrictif de limiter l'utilisation des fonds publics à une année civile, car les partis peuvent avoir plus de dépenses les années d'élection et moins de dépenses les autres années. En outre, ce type d'incitation à dépenser tous les fonds avant la fin de l'année civile peut entraîner des dépenses inutiles de fonds publics. **Il est recommandé de modifier cette disposition, afin de garantir que les partis politiques puissent utiliser les fonds publics pendant toute la durée de la législature suivant les élections.**

121. Dans certaines circonstances, les fonds publics peuvent également être suspendus (article 46), par exemple si les partis politiques présentent des rapports sur les biens, les actifs incorporels, les revenus, les dépenses et les passifs financiers contenant des informations non fiables, et si les partis ne réalisent pas d'audits indépendants des rapports financiers ou n'en rendent pas compte. Au cours des réunions en ligne, l'ANPC a noté que les modalités de cette suspension devraient être clarifiées, car selon l'article 41, les partis politiques reçoivent un financement public à l'avance. **Compte tenu des graves conséquences de la suspension des fonds, il serait également bon de clarifier ce qui serait exactement considéré comme une information "non fiable", afin d'améliorer la clarté et la prévisibilité de cette partie du projet de loi. En outre, pour respecter le principe de proportionnalité, l'article 46 devrait prévoir non seulement la suspension totale, mais aussi partielle des fonds.**

122. En outre, la capacité à mener des audits indépendants du rapport financier dépendra souvent de la taille et de la situation financière d'un parti politique. **Si les petits partis politiques ne sont pas en mesure de mener de tels audits par manque de fonds, il semble alors assez difficile de les priver de financements supplémentaires. Cette partie de l'article 46 devrait être réexaminée.**

123. L'article 47, paragraphe 10, qui prévoit la perte du droit de recevoir un financement public pour les partis politiques lorsqu'il a été mis fin à ce financement, doit être clarifié. D'une part, cette disposition stipule que ces partis perdent le droit de façon permanente, d'autre part, la phrase suivante précise que cette perte du droit de recevoir un financement public ne dure que jusqu'aux prochaines élections.

3. Obligations de déclaration

124. La section VII décrit les exigences de déclaration des partis politiques, qui comprennent l'exigence de déclaration semestrielle déjà mentionnée pour tous les biens, revenus, dépenses et passifs financiers reçus sur six mois. Il est bienvenu que l'article 49 expose en détail le contenu nécessaire des rapports sur les biens, les revenus, les dépenses et les engagements financiers et fournisse des informations complémentaires qui décrivent plus clairement les différentes étapes du système de rapports financiers en ligne.

125. L'article 50 stipule que les partis politiques doivent soumettre à l'ANPC un avis sur la réception de dons monétaires sur les comptes courants du parti politique en introduisant ces informations dans le Registre national unifié des partis politiques, qui rend compte des biens, des revenus, des dépenses et des passifs financiers dans un délai de quinze jours civils. Cette notification doit être vérifiée par l'ANPC dans un délai de 40 jours civils (article 53). Si les partis politiques sont obligés de le faire chaque fois qu'ils reçoivent des dons en argent, cela pourrait devenir très lourd avec le temps. Il est important que les obligations de notification soient

proportionnelles et n'imposent pas une charge excessive aux partis politiques.⁶⁸ En outre, lors des réunions avec les homologues ukrainiens, il est apparu clairement que la nécessité de vérifier des notifications aussi fréquentes augmenterait aussi considérablement la charge de travail de l'ANPC, qui devrait alors investir dans des logiciels et du personnel supplémentaires.

126. On peut se demander si ces rapports détaillés et fréquents sont vraiment nécessaires, étant donné que les dons en argent sont couverts par les autres formes de rapports présentés dans la section VII. **Il est recommandé de repenser et, idéalement, de supprimer cette disposition.**

J. Organismes de contrôle

127. Selon l'article 55, trois organes exercent le contrôle de l'État sur les activités des partis politiques : le ministère de la justice, la commission électorale centrale et l'ANPC. Alors que le ministère de la justice exerce le contrôle de l'État sur le respect par les partis politiques de la Constitution et des lois ukrainiennes, ainsi que de leur propre charte, la Commission électorale centrale et les autres commissions électorales de district et de territoire sont chargées de contrôler si les partis politiques respectent les dispositions pertinentes relatives à la participation au processus électoral et aux rapports financiers dans ce contexte. Enfin, l'ANPC supervise le financement des partis politiques et la présentation de rapports financiers en général.

128. Le projet de loi attribue au ministère de la justice des pouvoirs assez étendus en matière de contrôle de la création et des activités des partis politiques, sans définir correctement ces pouvoirs, ni leurs limites.⁶⁹ En cela, il ne diffère pas beaucoup de l'actuelle loi sur les partis politiques, qui, dans son article 18, contient une description tout aussi générale et brève des organes de contrôle compétents et de leurs pouvoirs. Dans son avis de 2002, la Commission de Venise avait déjà noté que les pouvoirs du ministère de la justice n'étaient pas clairement définis ou délimités, et que cela pouvait constituer une menace potentielle pour l'autonomie des partis.⁷⁰ **Elle a donc recommandé que la loi définisse les pouvoirs du ministère de la justice, y compris le pouvoir d'obtenir des documents et d'autres informations des parties, d'une manière détaillée et précise qui n'empiète pas indûment sur l'autonomie des parties.**

129. En outre, et comme indiqué au paragraphe 37 ci-dessus, la Commission de Venise a estimé en particulier que le contrôle des statuts ou des chartes des partis devrait être exercé en interne, par les membres du parti. Le contrôle externe pourrait prendre la forme d'un accès à un tribunal pour les membres du parti qui considèrent qu'une décision d'un organe du parti viole le statut. En général, cependant, le contrôle judiciaire sur les partis politiques devrait être préféré au contrôle exécutif.

130. **Compte tenu de l'étendue du contrôle exercé par le ministère de la justice sur les activités des partis politiques, et rappelant les précédentes recommandations de la Commission de Venise, il est recommandé de revoir cette section, afin de clarifier plus en détail les compétences du ministère de la justice en vertu du projet de loi, mais aussi leurs limites.** Après tout, comme le précisent les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques, les lois autorisant des limitations ou un contrôle

⁶⁸ Voir l'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH relatif à des projets de modification de quelques textes législatifs de l'Ukraine concernant la lutte contre la corruption politique et sa prévention, [CDL-AD\(2015\)025](#), paragraphe 58, qui cite ce principe en relation avec l'information financière dans le contexte des élections.

⁶⁹ L'article 55 par 1 (1) prévoit que le ministère de la justice et ses organes territoriaux exercent un contrôle sur "le respect des exigences de la Constitution et des lois de l'Ukraine, ainsi que de la charte d'un parti politique, sauf lorsque ce contrôle est attribué aux pouvoirs d'autres autorités publiques par la loi".

⁷⁰ Voir Commission de Venise, Avis sur la législation ukrainienne relative aux partis politiques, CDL-AD(2002)017, paragraphe 23 : "Conformément à l'article 18, section 1 de la loi sur les partis politiques, le ministère de la justice exerce un contrôle sur les partis en ce qui concerne le respect de la Constitution et d'autres lois, ainsi qu'en ce qui concerne le statut ou la charte du parti. Ces pouvoirs du ministère de la justice ne sont pas clairement définis et délimités, ce qui, selon la Commission, pourrait constituer une menace potentielle pour l'autonomie des partis. En conséquence, il est souhaitable que les pouvoirs du ministère, y compris le pouvoir d'obtenir des documents et d'autres informations des parties, soient énoncés de manière détaillée et précise".

des partis politiques doivent être précises, certaines et prévisibles, en particulier dans le cas de dispositions qui accordent un pouvoir discrétionnaire aux autorités de l'État et doivent être formulées en des termes qui donnent une indication raisonnable sur la manière dont ces dispositions seront interprétées et appliquées⁷¹.

131. Il est à noter que l'ANPC a de loin la charge de travail la plus importante, puisqu'elle est tenue de superviser les rapports semestriels des partis politiques (article 49) et la déclaration des dons monétaires et autres reçus par les partis politiques dans le Registre national unifié des partis politiques qui rend compte des biens, des revenus, des dépenses et des passifs financiers, que l'ANPC gère également (article 34, paragraphe 2 et article 35, paragraphe 3). L'ANPC traite également les demandes de financement public des partis politiques (article 38, paragraphe 4, et article 39), décide et transfère les fonds de l'État (articles 39, paragraphe 4, 41 et 42) et décide de la suspension du financement des partis politiques (article 46), entre autres. En outre, l'ANPC a également d'autres tâches sans rapport avec les partis politiques.

132. Une charge de travail aussi importante pour un organisme de contrôle peut mettre l'organisme lui-même dans l'incapacité de remplir ses fonctions si les tâches supplémentaires qui lui sont confiées ne sont pas complétées par des fonds supplémentaires suffisants qui permettraient à l'ANPC de sélectionner et d'engager suffisamment de personnel supplémentaire de qualité pour répondre à ce vaste éventail de compétences. En outre, les nouvelles dispositions ne devraient pas s'appliquer immédiatement, car l'ANPC pourrait avoir besoin de temps pour recruter et former du personnel, et pour se familiariser avec ses nouvelles tâches.

133. En ce qui concerne le contrôle du financement des partis politiques, les normes internationales exigent que ce contrôle soit effectué par des organismes suffisamment indépendants des structures de l'État pour pouvoir exercer une surveillance efficace⁷². Comme l'indique l'article 14 de la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, "[l]es États devraient prévoir la mise en place d'un système de contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales. 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."⁷³ Les organes de régulation doivent être indépendants, impartiaux et non partisans par nature, c'est pourquoi la création et la nomination de représentants de ces organes doivent suivre une procédure clairement établie et soigneusement élaborée⁷⁴.

134. Plus important encore, quel que soit l'organe chargé d'examiner les rapports financiers du parti, des mesures efficaces doivent être prises dans la législation et dans la pratique pour garantir l'indépendance de l'organe concerné par rapport aux pressions politiques et son engagement à l'égard de l'impartialité. Cette indépendance et cette impartialité sont fondamentales pour son bon fonctionnement⁷⁵.

135. L'ANPC a été créé par la loi de 2014 sur la prévention de la corruption. Selon l'article 4 de cette loi, l'ANPC est "sous le contrôle du Cabinet des ministres de l'Ukraine et responsable devant lui". Le chef de l'Agence est nommé par le Cabinet des ministres à la suite d'un concours, organisé par la Commission de la concurrence, qui comprend des représentants du gouvernement et des membres nommés par les partenaires internationaux de l'Ukraine. Le

⁷¹ Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, par 48.

⁷² Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH relatif à des projets de modification de quelques textes législatifs de l'Ukraine concernant la lutte contre la corruption politique et sa prévention, [CDL-AD\(2015\)025](#), paragraphe 36.

⁷³ [Recommandation Rec\(2003\)4](#) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, adoptée le 8 avril 2003.

⁷⁴ Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH relatif à des projets de modification de quelques textes législatifs de l'Ukraine concernant la lutte contre la corruption politique et sa prévention, [CDL-AD\(2015\)025](#), paragraphe 36. Voir également le cinquième addendum du GRECO au rapport de conformité sur l'Ukraine (adopté le 19 juin 2015), [Greco RC-I/II \(2009\) 1F](#), pages 4-5.

⁷⁵ Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, par 278

mandat du président peut être résilié en cas d'"inefficacité" (article 5, paragraphe 5, point 9) par une commission d'évaluation indépendante de l'efficacité de l'ANPC, également établie avec la participation de partenaires internationaux (article 14, paragraphe 4). Il y a eu récemment des tentatives positives de renforcer le rôle de l'ANPC, y compris des garanties supplémentaires d'indépendance à l'article 9 de la loi sur la prévention de la corruption. Néanmoins, et tout en reconnaissant la crédibilité dont jouit actuellement l'ANPC et l'efficacité de son travail, il est important que cet organe de contrôle reçoive des garanties d'indépendance accrue par rapport aux autres structures étatiques à long terme, afin de renforcer encore son mandat et d'assurer sa viabilité future.

136. Comme déjà indiqué dans les avis précédents de la Commission de Venise et les rapports du GRECO en relation avec d'autres fonctions de surveillance de l'ANPC, il est donc recommandé de prendre des mesures appropriées, y compris de nature réglementaire, pour renforcer l'indépendance et l'impartialité des structures décisionnelles de l'ANPC, et de fixer des règles détaillées, claires et objectives régissant les travaux de l'ANPC afin de garantir une transparence et une responsabilité totales.⁷⁶

137. Le projet de loi ne précise pas non plus comment les trois principaux organes de contrôle doivent coordonner leurs efforts et coopérer. Cela serait particulièrement important dans le cas de l'ANPC et de la Commission électorale centrale, qui exercent tous deux une surveillance dans le domaine des élections et du financement des campagnes. Le chevauchement et le manque de clarté des mandats pourraient créer des lacunes et ainsi nuire à une surveillance efficace du financement des partis politiques. Bien qu'il soit bienvenu que des réunions soient en cours entre ces deux organes pour assurer la coordination et réduire les chevauchements de leurs fonctions, il serait souhaitable de clarifier également ce point dans le projet de loi.

138. Selon les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques, dans les cas où il existe plusieurs organes de contrôle, la législation pertinente doit clairement définir leurs différentes compétences et mandats et veiller à ce qu'ils se complètent les uns les autres ; les différents mandats et compétences doivent être facilement compréhensibles pour les partis, la société au sens large, ainsi que les organes respectifs eux-mêmes. Des dispositions supplémentaires devraient assurer la coordination et l'échange d'informations entre les différents organes, afin d'éviter les chevauchements de responsabilités.⁷⁷ **La délimitation des compétences entre les différentes autorités dans la législation est également un principe clé de l'État de droit⁷⁸. Dans ce contexte, il est essentiel que le financement des campagnes et des partis soit supervisé par le même organisme, afin de garantir la cohérence.**

139. Enfin, une fois le projet de loi adopté, il peut être utile de prévoir une période de transition entre l'adoption du projet de loi et son entrée en vigueur, afin de permettre aux parties de se conformer à toutes les exigences financières et de faire en sorte que l'ANPC organise des formations, élabore des manuels et renforce ses capacités, ainsi que d'introduire les modifications pertinentes et nécessaires à la loi sur la prévention de la corruption.

⁷⁶ Voir l'avis conjoint urgent de la Commission de Venise et de la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur la situation législative concernant les mécanismes de lutte contre la corruption, suite à la décision n° 13-R/2020 de la Cour constitutionnelle d'Ukraine, [CDL-AD\(2020\)038](#), par 57. Voir également GRECO, [Quatrième cycle d'évaluation](#) (Prévention de la corruption des parlementaires, juges et procureurs), Rapport d'Évaluation, 2017, par 31, et Rapport de Conformité, 2019, par 14.

⁷⁷ Voir l'avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH relatif à des projets de modification de quelques textes législatifs de l'Ukraine concernant la lutte contre la corruption politique et sa prévention, [CDL-AD\(2015\)025](#), paragraphes. 38-39.

⁷⁸ Voir, dans ce contexte, la Liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), point de référence A.2.ii.

K. Sanctions et dissolution des partis politiques

140. L'article 57 précise que les partis politiques peuvent faire l'objet de mesures punitives s'ils violent la Constitution, cette loi et d'autres lois ukrainiennes. Ces mesures comprennent des avertissements, mais aussi la suspension ou la cessation du financement, l'interdiction d'un parti politique et l'annulation de son enregistrement. Il est à noter, cependant, qu'à part la suspension ou la cessation du financement de l'État, ou la dissolution complète du parti, cette disposition ne contient aucune sanction administrative et financière pour différents types de violations de la loi.

141. À cet égard, il est important de garder à l'esprit la recommandation émise par la Commission de Venise dans son avis de 2002, selon laquelle il convient de faire une distinction entre les différents degrés et contextes de transgression et le degré des sanctions encourues.⁷⁹ Les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques soulignent également que les lois devraient contenir un large éventail de sanctions pour toute une série de violations de la loi. Ces sanctions doivent avoir un rapport avec la violation et respecter le principe de proportionnalité et doivent également comprendre des sanctions mineures pour des infractions moins graves. Outre les **sanctions administratives ou financières, elles pourraient également comprendre, entre autres, l'incapacité de présenter des candidats aux élections pendant une période donnée, le rejet de listes électorales ou de candidats, ou la radiation du scrutin, des sanctions pénales, ou l'annulation d'une élection (mais uniquement si elle est fondée sur une décision de justice précédée d'une procédure régulière, et si la violation est susceptible d'avoir eu un impact sur les résultats des élections).**⁸⁰ En outre, afin de respecter pleinement le principe de proportionnalité, l'article 57 devrait mentionner explicitement la possibilité d'une suspension non seulement totale mais aussi partielle du financement.

142. L'interdiction ou l'interdiction de l'activité des partis politiques est énoncée à l'article 62 et est décidée par un tribunal à la suite d'un procès intenté par le ministère de la justice. L'un des motifs d'ouverture d'une telle procédure reprend pour l'essentiel les raisons d'interdiction des partis politiques énoncées à l'article 3, paragraphe 4. Comme indiqué ci-dessus, les dispositions décrivant les actions conduisant à une éventuelle interdiction des partis politiques doivent être formulées avec suffisamment de précision, de manière à correspondre aux principes de légalité et de proportionnalité (voir paragraphes 40-47 ci-dessus).

143. D'une manière générale, il est important de rappeler que l'interdiction ou la dissolution d'un parti politique doit toujours être une mesure de dernier recours et doit être limitée aux cas où un parti recourt à la violence ou menace la paix civile ou l'ordre démocratique du pays. Ainsi, la possibilité pour un État de dissoudre un parti politique ou d'en interdire la création devrait être étroitement encadrée et ne s'appliquer que dans des cas exceptionnels et extrêmes. L'interdiction ou la dissolution des partis politiques étant la plus sévère de toutes les restrictions disponibles, elle ne peut donc être entreprise que lorsque toutes les mesures moins restrictives ont été jugées inadéquates. Il est important de veiller à ce que le simple fait qu'un parti critique les actions du gouvernement, préconise un changement pacifique de l'ordre constitutionnel ou promeuve l'autodétermination d'un peuple spécifique ne soit pas suffisant en soi pour justifier l'interdiction ou la dissolution d'un parti. En outre, bien que, selon l'article 62, paragraphe 1, la décision d'interdire un parti politique soit prise par un tribunal, le projet de loi ne prévoit pas de droit de recours dans de tels cas. **À moins que la décision d'interdiction ne soit prise par une Cour constitutionnelle ou une Cour suprême, le droit à un recours rapide doit être garanti.**

144. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise sont d'avis que, compte tenu de l'importance des partis politiques en tant qu'instruments essentiels de la liberté d'association et de leur pertinence pour le processus démocratique, ainsi que des conséquences considérables que les

⁷⁹ Voir Commission de Venise, Avis sur la législation ukrainienne relative aux partis politiques, CDL-AD(2002)017, paragraphe 37.

⁸⁰ Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphes 273 et 274.

restrictions imposées aux partis politiques peuvent avoir, toute restriction des libertés des partis politiques doit pouvoir être soumise à un examen par un tribunal indépendant et impartial. En outre, l'interdiction/dissolution d'un parti politique doit toujours être décidée par un tribunal indépendant,⁸¹ comme le prévoit également l'article 4, paragraphe 4, du projet de loi. Pour garantir un recours effectif, il est impératif que la procédure, devant le tribunal, y compris l'appel et le réexamen, soit conforme aux normes d'un procès équitable. La procédure doit être claire et abordable. Les parties doivent disposer d'un recours approprié, rapide et efficace en cas de violation. Le principe d'efficacité exige que certains recours soient accordés rapidement. Les recours qui ne sont pas accordés en temps utile peuvent ne pas satisfaire à l'exigence d'efficacité⁸².

145. Selon l'article 62, paragraphe 4, l'interdiction d'un parti politique entraîne la dissolution du parti politique et de ses membres, ainsi que la dissolution de ses organes directeurs et de ses unités structurelles, et les décisions du ministère de la Justice de mettre fin au parti et à ses unités structurelles. Si la décision de justice relative à l'annulation de l'enregistrement d'un parti politique ne désigne pas de commission pour la dissolution, l'article 62, paragraphe 5, stipule que le ministère de la justice désigne un organe directeur ou une personne qui peut mener des actions en justice au nom du parti politique. **Dans l'intérêt de la neutralité, il est recommandé que de telles décisions sur les organes ou personnes de direction provisoires soient prises par le tribunal compétent.**

146. Si l'interdiction d'un parti politique en vertu de l'article 62 entraîne également l'annulation de l'enregistrement de ce parti par décision de justice, l'article 63 traite d'autres cas où les tribunaux, à la demande du ministère de la justice, peuvent décider d'annuler l'enregistrement d'un parti politique. Un tel exemple est le défaut d'un parti politique de soumettre un rapport sur les biens, les revenus, les dépenses et les dettes financières à l'ANPC, soit trois fois de suite, soit trois fois au cours des trois dernières années. **Étant donné que la radiation est l'une des sanctions les plus sévères qui puissent être imposées aux partis politiques (d'autant plus qu'en vertu du projet de loi actuel, les partis non enregistrés ne peuvent exercer aucune activité), il est recommandé de repenser cette approche et de traiter ces questions avec une sanction moins grave (par exemple, des amendes ou la suspension de certains droits, voir paragraphe 141 ci-dessus). La radiation ne devrait être possible qu'après que de nombreuses autres sanctions n'ont pas permis de remédier à la situation. Dans le même temps, étant donné que l'ANPC évalue et examine ces rapports, le projet de loi devrait soit prévoir une procédure permettant à l'ANPC de renvoyer ces cas au ministère de la justice pour suite à donner, soit permettre à l'ANPC d'agir elle-même. En outre, le projet de loi devrait garantir le droit à un recours rapide, sauf si la décision sur l'annulation de l'enregistrement de ce parti est prise par une Cour suprême.**

147. L'article 63 prévoit également qu'un parti politique ne peut présenter de candidats aux élections nationales pendant une période de dix ans. Cela semble poser problème, car certains partis peuvent être actifs et réussir aux élections locales. Il est donc douteux qu'il s'agisse d'une raison légitime pour annuler l'enregistrement d'un parti. En outre, on ne sait pas très bien comment les partis peuvent demander à nouveau leur enregistrement une fois que celui-ci a été annulé.

148. **Dans le même temps, et en particulier si l'enregistrement d'un parti est annulé parce qu'il ne présente pas de candidats, plutôt que d'être (volontairement) dissous, il devrait avoir la possibilité de se transformer en une association qui peut encore participer à la vie politique du pays. De même, en cas d'autodissolution (article 59), il devrait être possible de se transformer en association tout en conservant les actifs de l'ancien parti (sauf, peut-être, pour la subvention de l'État qui va aux partis en particulier).** Un parti est,

⁸¹ Voir les lignes directrices conjointes OSCE/BIDDH-Commission de Venise sur la liberté d'association, paragraphe 256.

⁸² Lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, par 53

après tout, un sous-ensemble de la catégorie générale des associations.

L. Recommandations relatives au processus de préparation et d'adoption du projet de loi

149. Les États participants de l'OSCE se sont engagés à veiller à ce que la législation soit "adoptée à l'issue d'une procédure publique et que les règlements soient publiés, ce qui est la condition de leur applicabilité" (Document de Copenhague de l'OSCE de 1990, paragraphe 5.8).⁸³ En outre, les principaux engagements précisent que "la législation sera formulée et adoptée à l'issue d'un processus ouvert reflétant la volonté du peuple, soit directement, soit par l'intermédiaire de ses représentants élus" (Document de Moscou 1991, paragraphe 18.1).⁸⁴ La liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise sur souligne également que le public doit avoir la possibilité de faire connaître son point de vue⁸⁵. Les lignes directrices conjointes de 2015 sur la liberté d'association recommandent en outre expressément que les associations soient toujours consultées sur les propositions de modification des lois et autres règles qui concernent leur statut, leur financement et leur fonctionnement⁸⁶.

150. Pour que les consultations sur les projets de législation soient efficaces, elles doivent être inclusives et impliquer des consultations et des commentaires du public et des parties prenantes concernées. Elles doivent également laisser suffisamment de temps aux parties prenantes pour préparer et soumettre des recommandations sur les projets de législation, tandis que l'État doit mettre en place un mécanisme de retour d'information adéquat et rapide, dans le cadre duquel les autorités publiques doivent reconnaître les contributions et y répondre, en fournissant des justifications claires pour l'inclusion ou non de certains commentaires/propositions⁸⁷. Pour garantir une participation efficace, les mécanismes de consultation doivent permettre d'apporter des contributions à un stade précoce *et tout au long du processus*⁸⁸, c'est-à-dire non seulement lorsque le projet est préparé par les ministères concernés, mais aussi lorsqu'il est discuté devant le Parlement (par exemple, par l'organisation d'auditions publiques).

151. Étant donné l'impact potentiel du projet de loi sur les droits et libertés des partis politiques et de leurs membres, il est essentiel que l'élaboration de la législation dans ce domaine soit précédée d'une évaluation approfondie de l'impact réglementaire, notamment sur le respect des droits de l'homme, complétée par une analyse appropriée des problèmes à l'aide de techniques fondées sur des données probantes afin de déterminer l'option réglementaire la plus efficace et la plus efficiente⁸⁹.

152. Compte tenu de ce qui précède, il est heureux que le projet de loi ait fait l'objet de consultations approfondies avec un large éventail de parties prenantes, et que de nombreuses propositions de modification aient été prises en compte en cours de route. **Il est recommandé que les autorités publiques poursuivent ces consultations inclusives, étendues et efficaces, y compris avec un large éventail de partis politiques, tout en offrant également des chances égales de participation aux femmes et aux hommes.** Selon les principes

⁸³ Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, 29 juin 1990.

⁸⁴ Document de la réunion de Moscou de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE, 4 octobre 1991.

⁸⁵ Voir la Liste des critères de l'État de droit de la Commission de Venise, [CDL-AD\(2016\)007](#), point de référence II.A.5.

⁸⁶ Voir les lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur la liberté d'association, [CDL-AD\(2014\)046](#), paragraphe 186.

⁸⁷ Voir par exemple les [recommandations sur le renforcement de la participation des associations aux processus décisionnels publics](#) (des participants au Forum de la société civile organisé par l'OSCE/BIDDH en marge de la réunion supplémentaire sur la dimension humaine consacrée aux libertés de réunion pacifique et d'association), Vienne 15-16 avril 2015.

⁸⁸ Voir les directives de l'OSCE/BIDDH sur la protection des défenseurs des droits de l'homme, section II, sous-section G sur le droit de participer aux affaires publiques.

⁸⁹ Voir OSCE/BIDDH, [Preliminary Assessment of the Legislative Process in the Republic of Uzbekistan](#) (11 décembre 2019), Recommandations L et M ; et Commission de Venise, [Rule of Law Checklist](#), CDL-AD(2016)007, Benchmark II.A.5.

énoncés ci-dessus, ces consultations devraient avoir lieu à différents stades du processus législatif, y compris devant le parlement, et notamment à la suite de modifications importantes apportées à certaines parties du projet de loi. En tant qu'élément important d'une bonne législation, un système cohérent de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de la loi et de son impact devrait également être mis en place afin d'évaluer efficacement le fonctionnement et l'efficacité du projet de loi, une fois adopté⁹⁰.

⁹⁰ Voir, par exemple, OCDE, [Pratiques internationales en matière d'évaluation ex post](#) (2010).