



Strasbourg / Varsovie, le 13 mars 2023

**CDL-AD(2023)007**

**Avis de l'OSCE/BIDDH n° POLIT-  
AZE/458/2023**

Or. angl.

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

**BUREAU DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES ET DES DROITS DE L'HOMME**  
**DE L'OSCE**  
**(BIDDH)**

**AZERBAÏDJAN**

**AVIS CONJOINT**  
**SUR LA LOI SUR LES PARTIS POLITIQUES**

**Approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa  
76e réunion (Venise, 9 mars 2023)**  
**et adopté par la Commission de Venise à sa 134e session plénière  
(Venise, 10-11 mars 2023)**

**sur la base des commentaires de**

**Mme Veronika BÍLKOVÁ (membre, République tchèque)**  
**Mme Renata DESKOSKA (membre, Macédoine du Nord)**  
**M. Jan VELAERS (membre, Belgique)**  
**M. Fernando CAŞAL BÉRTOA (expert, OSCE/BIDDH)**  
**Mme Lolita ČIGĀNE (experte, OSCE/BIDDH)**

**Table des matières**

I.	Introduction .....	3
II.	Contexte et portée de l'avis conjoint .....	4
III.	Analyse et recommandations .....	5
A.	Cadre juridique national et international.....	5
B.	Processus législatif.....	7
C.	Analyse de la loi sur les partis politiques d'Azerbaïdjan .....	8
1.	Dispositions générales .....	9
2.	Création d'un parti politique, enregistrement auprès de l'État, vérification, suspension et rétablissement de l'activité, dissolution .....	13
3.	Fonctionnement d'un parti politique .....	23
4.	Questions relatives à l'adhésion aux partis politiques .....	26
5.	Financement des partis politiques .....	31
IV.	Conclusion .....	34

## I. Introduction

1. Par lettre du 15 décembre 2022, M. Piero Fassino, Président de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, a demandé un avis de la Commission de Venise sur la loi sur les partis politiques d'Azerbaïdjan, voir CDL-REF(2023)012. Compte tenu de sa pratique habituelle de collaboration avec le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (ci-après « BIDDH » ) lors de l'examen de la législation sur les partis politiques, le 9 janvier 2023, la Commission de Venise a invité le BIDDH à rédiger conjointement l'avis. Le 12 janvier 2023, le BIDDH a accepté de préparer un avis conjoint.

2. Mme Veronika Bílková, (membre, République tchèque), Mme Renata Deskoska, (membre, Macédoine du Nord) et M. Jan Velaers (membre, Belgique) ont été les rapporteurs de cet avis. Mme Lolita Čigāne et M. Fernando Casal Bértoa du Groupe restreint d'experts sur les partis politiques du BIDDH ont été désignés comme experts pour le BIDDH.

3. Les autorités de l'Azerbaïdjan ont informé le Secrétariat qu'elles ne considéraient pas qu'une visite des rapporteurs à Bakou était appropriée pour la préparation de cet avis, car elle n'a pas été demandée par l'Azerbaïdjan. Par conséquent, les rapporteurs et les experts du BIDDH, assistés de M. Michael Janssen et M. Pierre Garrone du Secrétariat de la Commission de Venise et de Mme Anne-Lise Chatelain du BIDDH, n'ont tenu que des réunions en ligne le 8 février 2023 avec des représentants de certains partis politiques ainsi que certains représentants de la société civile et de la communauté internationale. La réunion avec un membre du parti au pouvoir a été annulée. La Commission et le BIDDH regrettent que les rapporteurs et les experts n'aient pas été en mesure d'avoir un dialogue ouvert avec toutes les autorités concernées sur les principaux sujets de préoccupation et que les objectifs de certaines dispositions de la loi n'aient pas pu être pleinement clarifiés. La Commission de Venise et le BIDDH sont reconnaissants au Bureau du Conseil de l'Europe à Bakou pour le soutien technique qu'il a fourni.

4. Le présent avis a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions en ligne du 8 février 2023. Il a été approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 76<sup>e</sup> réunion (Venise, 9 mars 2023) et il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 134<sup>e</sup> session plénière (Venise, 10-11 mars 2023).

## II. Contexte et portée de l'avis conjoint

5. Le 9 septembre 2022, un nouveau projet de loi sur les partis politiques d'Azerbaïdjan a été soumis au Parlement d'Azerbaïdjan (*Milli Majlis*). Adopté en première lecture le 29 novembre 2022, en deuxième lecture le 6 décembre 2022 et en troisième et dernière lecture le 16 décembre 2022, la loi a été promulguée (loi n° 693-VIQ) par le Président de l'Azerbaïdjan le 11 janvier 2023.<sup>1</sup> Le même jour, le Président a publié un décret sur l'application de la loi qui précise certaines de ses dispositions.<sup>2</sup>

6. La nouvelle loi remplace la loi sur les partis politiques d'Azerbaïdjan, adoptée le 3 juin 1992 et modifiée à plusieurs reprises depuis lors. La version originale de la loi de 1992 a été évaluée, à la demande des autorités azerbaïdjanaises, par la Commission de Venise, qui a conclu dans son avis de 2004 que, dans l'ensemble, la loi était bonne et n'était pas trop prescriptive.<sup>3</sup> Une série de (projets de) modifications de cette loi, préparée en 2011, a également été évaluée par la Commission de Venise, toujours à la demande des autorités azerbaïdjanaises.<sup>4</sup> Tout en notant certaines améliorations, notamment dans le domaine du financement des partis politiques, l'avis de 2011 a conclu que les amendements proposés et la loi soulevaient de multiples préoccupations. La plupart de ces aspects problématiques identifiés dans les deux avis n'ont pas encore été corrigés et ils marquent également la nouvelle loi 2022. Cette nouvelle loi doit également être analysée dans le contexte plus large et l'abondante jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant l'Azerbaïdjan et les restrictions indues au droit à la liberté d'association, y compris des partis politiques.<sup>5</sup>

7. Le présent avis évalue la nouvelle loi sur les partis politiques d'Azerbaïdjan dans sa version finale et adoptée. Étant donné que la demande ne contient aucune spécification ou limitation quant à la portée de l'avis, l'avis examine la nouvelle loi dans son ensemble. Dans le même temps, étant donné que le champ d'application de cet avis ne couvre que la loi sur les partis politiques (ci-après « la loi »), il ne constitue pas un examen complet et exhaustif de l'ensemble du cadre juridique et institutionnel régissant les partis politiques en Azerbaïdjan.

8. En outre, la Commission de Venise et le BIDDH se concentreront sur ce qu'ils considèrent comme des éléments clés de la loi. L'absence de commentaires sur d'autres dispositions de la loi ne doit pas être considérée comme une approbation tacite de ces dispositions. Les recommandations qui suivent sont fondées sur les normes et obligations internationales en matière de droits de l'homme, les engagements de l'OSCE relatifs à la dimension humaine et les bonnes pratiques nationales. Conformément aux engagements de l'OSCE et du Conseil de l'Europe d'intégrer une perspective de genre dans toutes les politiques, mesures et activités,<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Azərbaycan Respublikasının Prezidenti İlham Əliyev, Siyasi partiyalar haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu, 11 janvier 2023.

<sup>2</sup> Décret présidentiel *Sur la mise en œuvre de la loi n° 693-VIQ de la République d'Azerbaïdjan du 16 décembre 2022 Sur les partis politiques " et sur la mise en œuvre de la loi n° 346-IVQD de la République d'Azerbaïdjan du 20 avril 2012 portant modification de la loi de la République d'Azerbaïdjan « Sur les partis politiques », décret du Président de la République d'Azerbaïdjan portant modification du décret du Président de la République d'Azerbaïdjan n° 625 du 8 mai 2012*, 11 janvier 2023.

<sup>3</sup> Commission de Venise, Avis sur la loi sur les partis politiques de la République d'Azerbaïdjan, [CDL-AD\(2004\)025](#), paragraphe 28.

<sup>4</sup> Commission de Venise, Avis sur le projet de loi sur les amendements à la loi sur les partis politiques de la République d'Azerbaïdjan, [CDL-AD\(2011\)046](#).

<sup>5</sup> Voir par ex. CourEDH, *Jafarov et autres c. Azerbaïdjan*, no. 27309/14, 25 juillet 2019 ; CourEDH, *Tebieti Mühafizə Cemiyəti et İsrəfilov c. Azerbaïdjan*, n° 37083/03, 8 octobre 2009 ; CourEDH, *Ramazanova et autres c. Azerbaïdjan*, no. 44363/02, 1er février 2007.

<sup>6</sup> 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), paragraphe 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.

l'avis conjoint tient également compte de l'impact potentiellement différent de la loi sur les femmes et les hommes. Le BIDDH et la Commission de Venise tiennent également compte des obligations découlant de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.<sup>7</sup> Cet avis a été préparé sur la base d'une traduction anglaise non officielle de la loi. La traduction peut ne pas refléter fidèlement la version originale sur tous les points et des inexactitudes peuvent apparaître dans cet avis suite à des erreurs de traduction.

9. La Commission de Venise et le BIDDH souhaitent noter que cet avis ne les empêche pas de formuler à l'avenir d'autres recommandations ou commentaires écrits ou oraux sur la loi ou la législation connexe en Azerbaïdjan.

### III. Analyse et recommandations

#### A. Cadre juridique national et international

10. La Constitution de l'Azerbaïdjan prévoit les droits à la liberté d'association et à la liberté d'expression. Selon le paragraphe II de l'article 58, « *toute personne a le droit de créer une association, y compris un parti politique, un syndicat et toute autre association publique, ou d'adhérer à une association déjà existante. La liberté d'activité de toutes les associations est garantie* ». L'article 47 déclare que « *toute personne a droit à la liberté de pensée et d'expression* » (paragraphe I), soulignant toutefois aussi que « *l'agitation et la propagande incitant à la discorde et à l'animosité raciale, nationale, religieuse, sociale ou se fondant sur tout autre critère sont inadmissibles* » (paragraphe III).

11. L'Azerbaïdjan est un État partie aux principaux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (ci-après : CEDH)<sup>8</sup> et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ci-après : PIDCP).<sup>9</sup> La Constitution de l'Azerbaïdjan garantit la suprématie du droit international sur la législation nationale à l'article 151 de la Constitution.

12. Le présent avis évalue la loi à la lumière des normes et instruments internationaux et régionaux pertinents. Les partis politiques, en tant qu'associations privées, ont été reconnus comme des acteurs essentiels du processus démocratique et comme le fondement d'une société pluraliste, et jouent donc un rôle crucial dans la sphère publique.<sup>10</sup> 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, qui protègent respectivement le droit à la liberté d'expression et d'opinion et le droit à la liberté d'association. Dans le domaine de l'égalité des sexes et de la diversité, la Convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes<sup>11</sup> (ci-après « CEDAW ») est pertinente, en particulier ses articles 4 (sur les mesures temporaires spéciales visant à 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 (ci-après

<sup>7</sup> [Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées](#), 13 décembre 2006, entrée en vigueur le 3 mai 2008. La République d'Azerbaïdjan a ratifié la Convention le 28 janvier 2009.

<sup>8</sup> 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'Azerbaïdjan a ratifié la Convention le 15 avril 2002.

<sup>9</sup> [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'Azerbaïdjan a adhéré au Pacte le 13 août 1992.

<sup>10</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques (2<sup>nd</sup> édition, 2020), [CDL-AD\(2020\)032](#), paragraphe 17.

<sup>11</sup> [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'Azerbaïdjan a adhéré à la Convention le 10 juillet 1995.

« CDPH »), principalement son article 29 sur la participation des personnes handicapées à la vie politique et publique.<sup>12</sup> 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 politiques ».<sup>13</sup>

13. Au niveau du Conseil de l'Europe, l'article 11 de la 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. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) fournit des orientations supplémentaires aux États membres du Conseil de l'Europe sur la manière de garantir que leurs lois et politiques sont conformes aux principaux aspects de l'article 11. En outre, le droit à la liberté d'opinion et d'expression garanti par 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 de la révision de la législation sur les partis politiques.

14. Dans la région de l'OSCE, selon le paragraphe 7.6 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990, les États participants de l'OSCE se sont engagés à « respecter le droit des individus et des groupes de créer, en toute liberté, leurs propres partis politiques ou 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'un traitement égal devant la loi et par les autorités ».<sup>14</sup> Le Document de Copenhague inclut 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 sur la séparation de l'État et des partis politiques (paragraphe 5.4). Dans le contexte de l'OSCE, la Décision 7/09 du Conseil ministériel sur la participation des femmes à la vie politique et publique est également intéressante.<sup>15</sup>

15. 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 à l'égalité d'accès aux services publics, qui interprète les obligations des États en vertu de l'article 25 du PIDCP.<sup>16</sup>

16. Des recommandations similaires peuvent être trouvées au niveau de l'OSCE et du Conseil de l'Europe. Il s'agit notamment de la Recommandation (2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur des règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales,<sup>17</sup> des Lignes directrices conjointes publiées par la

---

<sup>12</sup> [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'Azerbaïdjan a ratifié la Convention le 28 janvier 2009.

<sup>13</sup> [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 l'Azerbaïdjan l'a ratifiée le 1er novembre 2005.

<sup>14</sup> [Document de Copenhague de l'OSCE](#) de 1990 (29 juin 1990) 29 ILM 1305. Pour une vue d'ensemble des engagements de l'OSCE relatifs à la dimension humaine, voir ODIHR, [Engagements relatifs à la dimension humaine \(Compilation thématique\)](#), 3ème édition, en particulier la sous-section 3.1.8.

<sup>15</sup> [Décision 7/09 du Conseil ministériel de l'OSCE](#), 2 décembre 2009, Participation des femmes à la vie politique et publique.

<sup>16</sup> [Comité des droits de l'homme de l'ONU, Observation générale 25](#), Le droit de participer aux affaires publiques, le droit de vote et le droit à l'égalité d'accès aux services publics, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7.

<sup>17</sup> Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, [Recommandation Rec\(2003\)4 aux États membres 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,

Commission de Venise et le BIDDH sur la réglementation des partis politiques (ci-après « les Lignes directrices conjointes »),<sup>18</sup> des Lignes directrices conjointes Commission de Venise-BIDDH sur la liberté d'association,<sup>19</sup> le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise,<sup>20</sup> les Lignes directrices du BIDDH sur la promotion de la participation politique des personnes handicapées,<sup>21</sup> ainsi que les rapports d'observation des élections de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe<sup>22</sup> et du BIDDH,<sup>23</sup> et enfin divers avis de la Commission de Venise et du BIDDH sur des textes législatifs individuels. En particulier, les avis de la Commission de Venise sur la loi sur les partis politiques de la République d'Azerbaïdjan<sup>24</sup> et sur le projet de loi sur les amendements à la loi sur les partis politiques de la République d'Azerbaïdjan<sup>25</sup> sont directement pertinents dans ce contexte.

## B. Processus législatif

17. Selon le site web du Milli Majlis, le 26 juillet 2022, tous les partis enregistrés auprès de l'État ont été invités à soumettre leurs propositions afin de faciliter le processus de rédaction d'une nouvelle loi sur les partis politiques.<sup>26</sup> Le Milli Majlis a indiqué par la suite que plusieurs partis avaient soumis au Parlement leurs propositions à cet égard. Le projet de texte de la nouvelle loi a été soumis au Parlement le 7 septembre 2022.<sup>27</sup>

18. Une version amendée du projet de loi a ensuite été mise à disposition sur le site web du Parlement à la fin du mois de novembre 2022.<sup>28</sup> Lors des réunions en ligne, les rapporteurs ont été informés qu'une seule table ronde a été organisée pour discuter du projet avec certains partis politiques, alors que plusieurs autres avaient été annoncées. Une autre audition publique sur le projet a été organisée avec des représentants de certaines organisations non gouvernementales (ONG). Le Milli Majlis a indiqué que les commentaires formulés lors de ces deux événements, ainsi que ceux reçus par le biais de déclarations publiques ou des médias sociaux, ont été pris en compte lors de la révision du projet initial, qui a eu lieu fin novembre 2022.<sup>29</sup> La révision aurait entraîné plus de 60 changements dans le texte. Cependant, les commentaires/contributions reçus ne sont pas disponibles publiquement et il n'y a aucune indication claire de la mesure dans laquelle ces contributions reçues de certains partis politiques et lors des événements susmentionnés ont été prises en considération et ont été reflétées dans le projet révisé. Lors des réunions en ligne, des représentants de l'opposition et de certaines ONG ont indiqué que tous les partis politiques ou ONG intéressés n'avaient pas été consultés et que leurs commentaires critiques n'avaient pas été pris en compte de manière adéquate. Par la suite, il a fallu moins d'un

---

le 22 mai 2001, paragraphe 3, qui demande aux Etats membres d'adopter des règles afin de maintenir et d'accroître la confiance des citoyens dans leurs systèmes politiques.

<sup>18</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032.

<sup>19</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association (2015), [CDL-AD\(2014\)046](#).

<sup>20</sup> Commission de Venise, Code de bonne conduite en matière électorale, [CDL-AD\(2002\)023rev2-cor](#). Voir, entre autres, la section I.2.3 ("égalité des chances"), I.2.4 ("égalité et minorités nationales") et I.2.5 ("égalité et parité des sexes"), ainsi que les sections correspondantes du rapport explicatif.

<sup>21</sup> BIDDH, [Lignes directrices pour la promotion de la participation politique des personnes](#) handicapées (2019).

<sup>22</sup> Voir <http://semantic-pace.net/default.aspx?search=dHlwZV9zdHJfZnI6IjJhcHBvcnQgZOKAmW9ic2VYdmF0aW9uIGTigJnDqWxIY3Rpb24i&lang=en>.

<sup>23</sup> Voir <https://www.osce.org/odihr/elections/azerbaijan>.

<sup>24</sup> Commission de Venise, Avis sur la loi sur les partis politiques de la République d'Azerbaïdjan, CDL-AD(2004)025.

<sup>25</sup> Commission de Venise, Avis sur le projet de loi sur les amendements à la loi sur les partis politiques de la République d'Azerbaïdjan, CDL-AD(2011)046.

<sup>26</sup> Voir <https://www.meclis.gov.az/news.php?id=1032&lang=en>.

<sup>27</sup> Voir <https://meclis.gov.az/news.php?id=4254&lang=az> et <https://meclis.gov.az/news.php?id=4263&lang=az>.

<sup>28</sup> Voir <https://meclis.gov.az/news-layihе.php?id=1880&lang=az&par=0>.

<sup>29</sup> "Siyasi partiyalar haqqında" qanun layihəsinin yenilənmiş variantı Milli Məclisin internet səhifəsinə yerləşdirilib, 21 novembre 2022.

mois pour que le projet révisé passe les trois lectures au Parlement, la loi étant adoptée en troisième lecture le 16 décembre 2022.

19. Comme le soulignent les lignes directrices conjointes de la Commission de Venise et du BIDDH sur la liberté d'association, les dispositions légales et les actes juridiques concernant les associations doivent être adoptés dans le cadre d'un processus ouvert, transparent, large, inclusif et participatif, impliquant des parties prenantes représentant une variété d'opinions différentes et opposées, y compris celles qui sont critiques à l'égard des propositions faites.<sup>30</sup> Le public devrait avoir une possibilité réelle d'apporter sa contribution.<sup>31</sup> En outre, les autorités responsables de l'organisation des consultations devraient être tenues de répondre aux propositions faites par les parties prenantes, en particulier lorsque les points de vue de ces dernières sont rejetés.<sup>32</sup> Afin de garantir une participation effective, les mécanismes de consultation devraient permettre une contribution à un stade précoce et tout au long du processus,<sup>33</sup> c'est-à-dire non seulement lorsque le projet est préparé par les autorités publiques mais aussi lorsqu'il est discuté devant le Parlement.<sup>34</sup> En outre, les projets de loi complexes et controversés nécessitent normalement un préavis particulièrement long et devraient être précédés d'avant-projets, sur lesquels une certaine forme de consultation (par internet) a lieu. À la lumière de ce qui précède, et sous réserve de plus amples informations, le processus législatif qui a conduit à l'adoption de la loi ne semble pas répondre à ces exigences. La Commission de Venise et le BIDDH prennent également note de la rapidité avec laquelle le projet de loi a été adopté par le Parlement sans raison apparente justifiant la nécessité de recourir à des procédures accélérées.

20. En tant qu'élément important d'une bonne législation, il serait également souhaitable de mettre en place un système cohérent de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de la loi et de son impact qui permettrait d'évaluer efficacement le fonctionnement et l'efficacité de la loi.<sup>35</sup> Si, sur la base de cette évaluation, la loi devait faire l'objet d'amendements futurs, les autorités publiques sont encouragées à veiller à ce que des consultations inclusives, étendues et efficaces soient organisées, notamment avec des représentants de la société civile et les partis politiques. Conformément aux principes énoncés ci-dessus, ces consultations devraient avoir lieu en temps utile, à tous les stades du processus législatif.

### C. Analyse de la loi sur les partis politiques d'Azerbaïdjan

21. La loi se compose de six chapitres et de 30 dispositions. Le premier chapitre présente les concepts de base et les principes généraux. Le deuxième chapitre régit la création d'un parti politique, l'enregistrement, la vérification, la suspension et le rétablissement de l'activité d'un parti politique et sa dissolution. Le troisième chapitre traite de l'organisation des activités des partis politiques, le quatrième des questions d'adhésion et le cinquième du soutien financier de l'activité du parti politique. Le sixième chapitre contient les dispositions finales et temporaires.

---

<sup>30</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, CDL-AD(2014)046, paragraphes 22 et 187. Voir également Commission de Venise, Liste des critères de l'État de droit, [CDL-AD\(2016\)007](#), section II.A.5, ainsi que le paragraphe 5.8 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 et le par. 18.1 du [Document de Moscou de l'OSCE de 1991](#).

<sup>31</sup> Commission de Venise, Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères, [CDL-AD\(2019\)015](#), paragraphe 74.

<sup>32</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, CDL-AD(2014)046, paragraphe 22. Voir également Commission de Venise, Liste des critères de l'État de droit, CDL-AD(2016)007, section II.A.5, ainsi que le paragraphe 5.8 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 et le par. 18.1 du Document de Moscou de l'OSCE de 1991.

<sup>33</sup> Voir, par exemple, la section II, sous-section G sur le droit de participer aux affaires publiques des [Lignes directrices](#) 2014 du BIDDH [sur la protection des défenseurs des droits de l'homme](#).

<sup>34</sup> Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur le projet de loi sur les partis politiques de Mongolie, [CDL-AD\(2022\)013](#), paragraphe 113.

<sup>35</sup> Voir, par exemple, OCDE, [Pratiques internationales en matière d'évaluation ex post](#) (2010). Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur le projet de loi sur les partis politiques de Mongolie, [CDL-AD\(2022\)013](#), paragraphe 117.

22. Par rapport à la loi de 1992 sur les partis politiques en Azerbaïdjan, la nouvelle loi est, d'un point de vue formel, plus détaillée et a une structure plus élaborée. Sur le fond, les principaux changements concernent les conditions de création d'un parti politique, la possibilité pour un parti politique de fonctionner sans enregistrement, le contrôle des partis politiques exercé par les autorités publiques, les règles de financement des partis politiques et les cas dans lesquels un parti politique peut être dissous. Dans la plupart de ces domaines, la réglementation est devenue beaucoup plus stricte.

### 1. Dispositions générales

23. La loi définit un parti politique comme « *une entité juridique non commerciale créée par les citoyens de la République d'Azerbaïdjan conformément à la présente loi afin de participer à la vie politique du pays et à l'expression de la volonté politique des citoyens* » (article 1.1.1). Cette définition est conforme à la définition standard d'un parti politique, à savoir « *une association libre d'individus, dont l'un des objectifs est d'exprimer la volonté politique du peuple en cherchant à participer à la gestion de la vie publique d'un pays et à l'influencer, notamment par la présentation de candidats aux élections* ». <sup>36</sup> La définition légale reflète le fait que les partis politiques sont une catégorie spéciale d'associations, car leur but et leur fonction sont de participer aux élections et de constituer l'organe élu du gouvernement d'un pays. <sup>37</sup> Ce rôle intrinsèquement politique rend les partis politiques essentiels au bon fonctionnement de toute démocratie.

#### a. Principes généraux du règlement juridique

24. Les lignes directrices conjointes identifient 11 principes qui s'appliquent indépendamment du modèle de démocratie prévalant dans un pays donné et sont destinées à fournir une orientation générale en ce qui concerne la préparation, l'adoption et la mise en œuvre de la législation sur les partis politiques. <sup>38</sup> Ces principes sont la liberté d'association des partis politiques, y compris la présomption de légalité (principe 1), le devoir de respecter, protéger et faciliter (principe 2), la liberté d'expression et d'opinion (principe 3), le pluralisme politique (principe 4), la légalité et la légitimité des restrictions (principe 5), la nécessité et la proportionnalité des restrictions (principe 6), le recours effectif (principe 7), l'égalité de traitement des partis politiques (principe 8), l'égalité de traitement par et au sein des partis politiques, les mesures spéciales, la démocratie interne (principe 9), la bonne administration (principe 10) et la responsabilité (principe 11).

25. Les dispositions générales de la loi sur les garanties publiques de l'activité des partis politiques (article 3) et sur les principes de création et de fonctionnement d'un parti politique (article 4) déclarent adhérer à la plupart des principes identifiés dans les lignes directrices conjointes - alors que certaines des dispositions spécifiques qui suivent ne mettent pas correctement en œuvre ces principes, voir les commentaires dans les chapitres suivants du présent avis. Les dispositions générales confirment que « *toute personne a un droit égal de former un parti politique ou d'adhérer à un parti politique existant* » (article 3.1), que « *la libre activité de tous les partis politiques enregistrés dans l'Etat est garantie* » (article 3.3), que les partis politiques ont des droits égaux (articles 3.4 et 4.2) et que la réglementation légale doit promouvoir le « *pluralisme politique* » (article 3.5). Ils stipulent également que le droit de former un parti politique ou d'y adhérer ne peut être restreint que si les restrictions sont prescrites par la loi, poursuivent l'un des objectifs spécifiés dans la Constitution ou la loi constitutionnelle « *sur la réglementation de la mise en œuvre des droits de l'homme et des*

<sup>36</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 64.

<sup>37</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 66.

<sup>38</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 32.

libertés dans la République d'Azerbaïdjan », sont proportionnées à cet objectif et ne portent pas atteinte à l'essence du droit (article 3.2). Si leurs droits ou intérêts légaux sont violés, les partis politiques peuvent déposer une plainte administrative ou judiciaire (article 3.8). Dans leur vie interne, les partis politiques doivent respecter les principes du volontariat, de l'égalité des droits des membres, de l'autogestion, de la collégialité, de l'état de droit et de la transparence (article 4.1), et la loi fait également référence à l'égalité des chances entre les femmes et les hommes (article 4.11).

26. Selon la Commission de Venise et le BIDDH, afin de garantir que les déclarations d'intention générales se traduisent dans la pratique, certaines dispositions plus détaillées et plus concrètes devraient être incluses dans la loi. Comme détaillé ci-dessous, certaines dispositions de la loi nécessitent également une révision pour garantir le respect des principes susmentionnés.

27. En particulier, plusieurs dispositions de la loi font référence à l'égalité en termes généraux.<sup>39</sup> Bien que de telles dispositions soient les bienvenues en principe, il est peu probable qu'elles conduisent à elles seules à une représentation plus équilibrée entre les sexes ou diversifiée dans les partis politiques ou dans la vie politique en général. La loi pourrait être plus élaborée en ce qui concerne la représentation équilibrée des femmes et des hommes, et plus généralement une plus grande diversité, dans les structures des partis et en tant que candidats à des fonctions publiques, comme le recommande également le BIDDH dans son dernier rapport d'observation des élections parlementaires.<sup>40</sup> Dans ce contexte, l'attention est attirée sur l'article 7(c) de la CEDAW qui prescrit que les Etats doivent prendre toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique du pays et notamment assurer aux femmes, dans des conditions d'égalité avec les hommes, le droit « de participer aux organisations non gouvernementales et aux associations s'occupant de la vie politique du pays ». Au cours de la dernière décennie, divers documents et recommandations de l'OSCE et du Conseil de l'Europe ont appelé les États à lutter contre la sous-représentation persistante des femmes dans la vie politique, y compris dans les partis politiques et dans leurs structures décisionnelles, et ont proposé un certain nombre de moyens possibles pour atteindre cet objectif, notamment en luttant contre la violence à l'égard des femmes en politique.<sup>41</sup> Pour être efficace, la législation devrait énoncer les conséquences juridiques en cas de non-respect desdites exigences et inclure des mesures efficaces, proportionnées et dissuasives ayant un réel effet dissuasif ou des incitations financières, par exemple sous la forme d'un financement public tenant compte par exemple des candidats proposés.<sup>42</sup> La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de compléter la loi à cet égard, afin d'assurer un meilleur équilibre entre les sexes dans les partis politiques, notamment en ce qui concerne la composition de leurs organes directeurs et les candidats désignés.

---

<sup>39</sup> Y compris au « droit égal de former un parti politique ou d'adhérer à un parti existant » (3.1), la « création de conditions juridiques égales pour la mise en œuvre des activités [des partis politiques] » (3.4), « l'égalité des droits des membres » (4.1), l'égalité des partis politiques devant la loi (4.2), la création de chances égales pour les femmes et les hommes d'adhérer à des partis politiques (4.11).

<sup>40</sup> Voir BIDDH, [République d'Azerbaïdjan - Élections législatives anticipées, 9 février 2020 - Rapport final de la mission d'observation des élections](#), page 13.

<sup>41</sup> Cf. Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphes 167 et suivants, qui contiennent d'autres références. Voir également BIDDH, [Manuel](#) sur la promotion de la participation des femmes aux partis politiques (2014) ; et Lutter contre la violence à l'égard des femmes en politique dans la région de l'OSCE : ODIHR [Toolkit](#) (2022), y compris l'outil spécifique sur les partis politiques.

<sup>42</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 169. Voir aussi, par exemple, [OSCE Gender Equality in Elected Office : A Six-Step Action Plan](#) (2011), p. 33-34 ; Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, [Résolution 2111 \(2016\)](#), notamment le paragraphe 15.2.2. Voir également Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur le projet de loi sur les partis politiques de Mongolie, CDL-AD(2022)013, paragraphes 28-29.

28. La loi précise qu'un parti politique ne peut pas pratiquer « la *discrimination raciale, religieuse, d'origine, de genre, ethnique et autre* » (article 4.3.2). Cette disposition ne doit pas être comprise comme empêchant la création de partis politiques promouvant les droits et la participation politique des minorités nationales, des communautés religieuses ou de croyance ou promouvant une identité connexe.<sup>43</sup> La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de préciser ce point dans la loi.

29. L'article 4.9 de la loi semble limiter le droit à la liberté d'expression des partis politiques en déclarant qu' « *un parti politique n'a pas le droit de parler au nom de toute la nation et de lancer un appel au nom de toute la nation* ». Il convient de souligner que, selon les normes internationales, les partis politiques ont le droit de participer au débat politique et public, que la position qu'ils adoptent soit conforme à la politique du gouvernement, qu'elle préconise un changement juridique ou sociétal ou qu'elle soit impopulaire ou offensante pour certains groupes.<sup>44</sup> Bien qu'il soit légitime de vouloir délimiter la distinction entre les partis politiques et les institutions de l'État, cette disposition ne doit pas être interprétée comme limitant le droit à la liberté d'expression des partis politiques et de leurs membres.

30. L'article 4.10 stipule que « *les partis politiques ne doivent pas abuser de leurs droits* ». Cette disposition est très vague et doit être formulée de manière plus précise afin de limiter adéquatement le pouvoir discrétionnaire des organes de contrôle et des tribunaux, ou être complètement supprimée.

31. L'article 4.12 stipule que « *la charte d'un parti politique ne doit pas limiter la participation des personnes handicapées* ». Cette disposition est bienvenue en principe, mais sa formulation devrait être reconsidérée pour prévoir une approche plus proactive conforme aux normes internationales. En particulier, conformément à l'article 29(b)(i) de la CDPH, les États parties s'engagent à promouvoir activement un environnement dans lequel les personnes handicapées peuvent participer aux organisations non gouvernementales et aux associations s'intéressant à la vie publique et politique du pays, ainsi qu'aux activités et à l'administration des partis politiques. La Recommandation (2011)14 du Conseil de l'Europe invite les États membres à permettre aux personnes handicapées de rencontrer, d'adhérer ou de fonder des partis politiques librement et sans discrimination, notamment d'ordre juridique, environnemental et/ou financier.<sup>45</sup> La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de mettre l'accent, à l'article 4.12 – ou dans des règlements complémentaires, sur la promotion de la participation des personnes handicapées à la vie politique et publique, et de renforcer les autres dispositions pertinentes de la loi en mentionnant spécifiquement les mesures d'adaptation - telles que les programmes et la communication dans des formats adaptés, un langage facile à lire, l'accès physique aux événements et aux lieux, etc.<sup>46</sup>

b. Interdiction de créer ou de gérer certains partis politiques

32. En vertu de l'article 4.3, il n'est pas permis de créer ou de gérer des partis aux fins suivantes : changement forcé de la structure constitutionnelle, fragmentation de l'intégrité territoriale, prise ou maintien du pouvoir par la force, appels ouverts à des émeutes de masse, terrorisme ; promotion du terrorisme, de l'extrémisme religieux, de la violence et de la cruauté,

---

<sup>43</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 114. Voir également CourEDH, *Parti communiste uni de Turquie et autres c. Turquie* [GC], n° 19392/92, 30 janvier 1998, paragraphe 43.

<sup>44</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 43.

<sup>45</sup> [Recommandation CM/Rec\(2011\)14](#) du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des personnes handicapées à la vie politique et publique, point 1. Voir également le paragraphe 7.6 du Document de Copenhague de l'OSCE ; Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 54.

<sup>46</sup> Voir BIDDH, [Lignes directrices pour la promotion de la participation politique des personnes](#) handicapées (2019).

ainsi que de la discrimination raciale, religieuse, d'origine, de sexe, ethnique et autre, ainsi que des actions contraires à la protection de la santé et de l'environnement ; et incitation à l'hostilité raciale, religieuse ou ethnique.

33. Dans ses avis sur la loi de 1992, la Commission de Venise a rappelé que la CourEDH a « *conclu que les partis politiques sont en droit de faire campagne en faveur d'une modification de la législation ou des structures juridiques ou constitutionnelles de l'Etat sous réserve de deux conditions 1) que les méthodes employées à cette fin soient en tous points légales et démocratiques et 2) que les modifications proposées soient elles-mêmes compatibles avec les principes démocratiques fondamentaux (voir Parti socialiste de Turquie (PST) et autres c. Turquie, n° 26482/95, 12 novembre 2003)* ». <sup>47</sup>

34. Certains des buts indiqués à l'article 4.3 contiennent l'élément de violence sous une forme ou une autre et, à ce titre, l'interdiction faite aux parties de poursuivre de tels buts est compatible avec l'article 11 de la CEDH et l'article 22 du PIDCP. D'autres buts, cependant, sont rédigés de manière plus énigmatique et n'incluent pas nécessairement des éléments incompatibles avec les principes démocratiques fondamentaux. Dans tous les cas, tout motif d'interdiction doit être interprété de manière restrictive. C'est le cas de la « *fragmentation de l'intégrité territoriale* » (paragraphe 4.3.1) et des « *actions contraires à la protection de la santé et de l'environnement* » (article 4.3.2). La référence générale aux « *appels ouverts à des émeutes de masse* », pourrait également être utilisée de manière abusive pour restreindre indûment le droit à la liberté de réunion pacifique - en gardant à l'esprit que les intentions pacifiques des organisateurs et des participants à une réunion doivent être présumées, sauf s'il existe des preuves convaincantes qu'ils ont eux-mêmes l'intention d'utiliser ou d'inciter à une violence imminente. <sup>48</sup>

35. En outre, la référence à la « *promotion du terrorisme* », à l'article 4.3.2, est intrinsèquement vague <sup>49</sup> et gagnerait à être précisée. Selon le droit international des droits de l'homme, de telles actions ne devraient être interdites que si elles : (a) font expressément référence à l'intention de communiquer un message et à l'intention que ce message incite à la commission d'un acte terroriste ; et (b) sont limitées à l'incitation à un comportement qui est véritablement de nature terroriste ; et (c) comportent un risque réel (objectif) que l'acte incité soit commis ; et (d) préservent l'application de défenses ou de principes juridiques conduisant à l'exclusion de la responsabilité pénale dans certains cas. <sup>50</sup> L'« incitation à l'hostilité raciale, religieuse ou ethnique » (article 4.3.3) devrait de même recevoir une interprétation restrictive et ne concerner que les organisations qui ont l'intention d'inciter à une violence imminente, s'il existe une probabilité d'une telle violence et un lien direct et immédiat avec cette violence. <sup>51</sup>

36. Enfin, la référence à l'« *extrémisme religieux* » comme motif de refus de création ou de dissolution d'un parti politique suscite également des inquiétudes. Il convient de noter ici qu'il n'existe pas de consensus au niveau international sur une définition normative de l'

---

<sup>47</sup> Commission de Venise, Avis sur la loi sur les partis politiques de la République d'Azerbaïdjan, CDL-AD(2004)025, paragraphe 7 ; Commission de Venise, Avis sur le projet de loi sur les amendements à la loi sur les partis politiques de la République d'Azerbaïdjan, CDL-AD(2011)046, paragraphe 27. Voir également CourEDH, *Linkov c. République tchèque*, n° 10504/03, 17 décembre 2006.

<sup>48</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la liberté de réunion pacifique (3e édition 2019), [CDL-AD\(2019\)017rev](#), paragraphe 46.

<sup>49</sup> Voir UN OHCHR, [Factsheet on Human Rights, Terrorism and Counter-Terrorism](#) (2008).

<sup>50</sup> Un modèle d'infraction d'incitation au terrorisme a été fourni par le Rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme ; cf. le [rapport 2010 sur les "Dix domaines de bonnes pratiques dans la lutte contre le terrorisme"](#), A/HRC/16/51, 22 décembre 2010, paragraphes 29-32.

<sup>51</sup> Voir Mandataires internationaux pour la liberté d'expression, [Déclaration conjointe sur la liberté d'expression et la lutte contre l'extrémisme violent](#), 3 mai 2016, paragraphe 2 (d).

« *extrémisme* ». <sup>52</sup> Plusieurs organismes internationaux, dont le BIDDH et la Commission de Venise, ont fait part de leurs préoccupations concernant l' « *extrémisme* » / « *extrémiste* » en tant que concept juridique, étant donné la nature vague et imprécise d'un tel terme, notamment dans le contexte de la législation pénale. <sup>53</sup> Dans la pratique, l'imprécision de ce terme peut permettre aux Etats d'adopter des mesures très intrusives, disproportionnées et discriminatoires, comme le démontrent les conclusions des mécanismes internationaux de surveillance des droits de l'homme, qui mettent en évidence des problèmes persistants, en particulier l'abus de mesures visant à lutter contre le soi-disant « *extrémisme* » pour restreindre l'exercice légitime des droits à la liberté de religion ou de conviction, d'expression, d'association et de réunion pacifique. <sup>54</sup> Plusieurs organismes internationaux ont recommandé de s'abstenir de promulguer des mesures juridiques ou autres fondées sur des concepts tels que l' « *extrémisme* » ou l' « *extrémisme religieux* » ou y faisant référence, étant donné le caractère vague de ces termes et le risque qu'ils soient utilisés de manière excessivement discrétionnaire ou discriminatoire. <sup>55</sup>

## **2. Création d'un parti politique, enregistrement auprès de l'État, vérification, suspension et rétablissement de l'activité, dissolution**

37. Le chapitre 2 de la loi contient des dispositions détaillées sur la création d'un parti politique, son enregistrement par l'État, la vérification, la suspension et le rétablissement de l'activité d'un parti politique et sa dissolution (articles 5 à 9).

### **a. Création d'un parti politique**

38. L'article 5 régit la création d'un parti politique. Un parti est fondé par au moins 50 citoyens azerbaïdjanais (fondateurs) qui doivent être « *pleinement fonctionnels* » (paragraphe I). Bien que la loi de 1992 n'exigeait pas un nombre spécifique de fondateurs, le chiffre de 50 ne semble pas déraisonnable ou excessif, bien qu'il soit entendu, d'après les informations recueillies lors des réunions en ligne, que certains fondateurs peuvent parfois être empêchés par les autorités d'organiser de telles réunions de fondation. L'exigence de pleine fonctionnalité n'est pas complètement claire, mais elle fait probablement référence à la pleine capacité juridique (voir la sous-section 4(b) *infra* sur la capacité juridique). Un parti est créé lors d'une réunion constitutive, au cours de laquelle la charte et le programme du parti politique sont adoptés, et une personne autorisée est choisie parmi les fondateurs. Les résultats de la réunion sont formalisés dans un protocole et il doit également y avoir un procès-verbal - la différence entre le protocole et le procès-verbal, s'il y en a une, doit être précisée.

---

<sup>52</sup> Voir, par exemple, Rapporteur spécial des Nations unies sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte contre le terrorisme (ci-après " Rapporteur spécial des Nations unies sur la lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme "), [Rapport thématique 2015](#), A/HRC/31/65, 22 février 2016, paragraphes 11 et 21, notant que malgré les nombreuses initiatives visant à prévenir ou à contrer l'extrémisme violent, il n'existe pas de définition généralement acceptée de l'extrémisme violent, qui reste un « concept insaisissable ».

<sup>53</sup> Voir, par exemple, Rapporteur spécial des Nations unies sur la lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme, [Rapport 2020 sur l'impact sur les droits de l'homme des politiques et pratiques visant à prévenir et à contrer l'extrémisme violent](#), 21 février 2020, A/HRC/43/46, paras 12-14 ; Rapporteur spécial des Nations unies dans le domaine des droits culturels, [Rapport sur les phénomènes du fondamentalisme et de l'extrémisme](#), 16 janvier 2017, A/HRC/34/56, paras 10-11. Voir également Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur le projet de loi « sur la liberté de conscience et les organisations religieuses » de l'Ouzbékistan, [CDL-AD\(2020\)002](#), para 30 ; BIDDH, [Liberté de religion ou de croyance et orientation de la politique de sécurité](#) (2019), pages 31-32 et 35.

<sup>54</sup> Voir, par exemple, Assemblée générale des Nations unies, [Rapport du Groupe de travail sur l'examen périodique universel Azerbaïdjan](#), A/HRC/39/14 (11 juillet 2018), 141.84.

<sup>55</sup> Voir, par exemple, ODIHR, [Freedom of Religion or Belief and Security Policy Guidance](#) (2019), pages 31-32 et 35 ; et Rapporteur spécial des Nations unies sur la lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme, [Rapport 2020 sur l'impact sur les droits de l'homme des politiques et pratiques visant à prévenir et à contrer l'extrémisme violent](#), 21 février 2020, A/HRC/43/46, para. 52 (b). Voir également Rapporteur spécial des Nations unies sur la lutte contre le terrorisme et les droits de l'homme, [Rapport 2020 sur l'impact sur les droits de l'homme des politiques et pratiques visant à prévenir et à contrer l'extrémisme violent](#), 21 février 2020, A/HRC/43/46, paragraphe 52(b).

39. Dans un délai de 30 jours à compter de la date de la réunion, la charte, le programme et le protocole sont soumis à l'organe exécutif compétent, qui, selon le décret présidentiel du 11 janvier 2023, est le ministère de la Justice. Le ministère dispose de 30 jours pour vérifier la conformité des documents avec les exigences fixées aux articles 5.1-5.4 de la loi. Si le ministère de la justice constate des déficiences, il les signale à la personne autorisée du parti qui doit prendre des mesures pour les éliminer. Le ministère de la justice dispose alors à nouveau de 30 jours pour examiner les documents et informer la personne autorisée du résultat de la vérification. Une fois que la personne autorisée est informée qu'il n'y a pas d'irrégularités, elle dispose de 180 jours pour prendre des mesures afin de s'assurer que le parti politique a le nombre de membres prévu à l'article 6.1 et pour compiler le registre des membres prévu à l'article 20.10.

40. L'obligation d'adopter la charte du parti lors de la réunion fondatrice n'est pas intrinsèquement illégitime, à condition qu'elle ne soit pas utilisée pour désavantager injustement ou discriminer un parti politique, en particulier ceux qui épousent des idées impopulaires.<sup>56</sup> En revanche, l'adoption obligatoire du programme du parti à ce stade précoce semble plutôt contraignante. La Commission de Venise et le BIDDH ont déjà déclaré qu'une telle réglementation exigeant que le programme et l'idéologie du parti soient finalisés lors de la première réunion de fondation pourrait être lourde, qu'il n'y avait aucune raison pour que l'État introduise de telles exigences au moment de la demande d'enregistrement en tant que parti politique, et que cette question devrait être laissée à la décision interne du parti politique.<sup>57</sup> La Commission de Venise et le BIDDH recommandent donc de supprimer de l'article 5 l'obligation d'adopter le programme du parti lors de l'assemblée constitutive.

41. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent également de prolonger de manière adéquate le délai de 30 jours pour soumettre la charte, le programme et le protocole au ministère de la Justice. Un délai restrictif peut avoir un effet négatif sur la création d'un parti politique dans lequel les membres du parti sont impliqués en participant à un débat organisé démocratiquement, ce qui peut prendre un certain temps.

42. En revanche, le délai réservé à la vérification des documents - qui n'implique qu'une vérification formelle du nombre de fondateurs et du contenu du procès-verbal de la réunion fondatrice - semble déraisonnablement long. Les lignes directrices conjointes notent que des délais trop longs constituent des obstacles déraisonnables à l'enregistrement et à la participation des partis,<sup>58</sup> et que la période de 30 jours semble être un délai maximal raisonnable pour les décisions des autorités de l'État sur la création et l'enregistrement des partis.<sup>59</sup> La loi réserve toutefois cette période (de 30 jours) à une vérification préliminaire qui n'est suivie qu'ensuite de la procédure d'enregistrement (avec ses propres conditions). Cette réglementation risque de rendre l'ensemble de la procédure assez longue. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent donc de raccourcir le délai réservé à la vérification formelle par le ministère de la Justice en vertu de l'article 5.

#### b. Enregistrement par l'Etat d'un parti politique

43. Les partis politiques ne peuvent fonctionner que s'ils sont enregistrés, voir l'article 4.7 de la loi. L'enregistrement par l'État est régi par l'article 6 de la loi, ainsi que par le code civil et la loi sur l'enregistrement par l'État et le registre d'État des entités juridiques (loi n° 560-IIQ), adoptée

---

<sup>56</sup> Cf. Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 90, en ce qui concerne l'enregistrement des partis.

<sup>57</sup> Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur le projet de loi sur les partis politiques de Mongolie, CDL-AD(2022)013, paragraphe 45.

<sup>58</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 88.

<sup>59</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 271.

le 12 décembre 2003. La Commission de Venise et le BIDDH n'ont pas été invités à fournir une évaluation des deux dernières lois, qui ne sont donc pas abordées dans le présent avis.

44. Comme le soulignent les lignes directrices conjointes,<sup>60</sup> selon la jurisprudence de la CourEDH, les exigences en matière d'enregistrement ne représentent pas, en soi, une violation du droit de libre association et il est raisonnable d'exiger l'enregistrement des partis politiques auprès d'une autorité publique à certaines fins, par exemple pour acquérir la personnalité juridique, pour permettre aux partis de participer aux élections et pour recevoir certaines formes de financement public. Dans ces cas, les exigences de fond en matière d'enregistrement et les étapes de la procédure d'enregistrement doivent être raisonnables et être soigneusement rédigées pour atteindre les objectifs légitimes nécessaires dans une société démocratique. D'emblée, la Commission de Venise et le BIDDH réitèrent la position qu'ils ont exprimée dans des avis précédents, à savoir que les processus en deux étapes pour la création de partis politiques,<sup>61</sup> au-delà de l'augmentation de la complexité du processus d'enregistrement, ne favorisent généralement pas la participation politique et le pluralisme politique. Un processus aussi long et lourd peut également empêcher certains partis politiques de participer aux élections, une préoccupation encore exacerbée par l'obligation de se réenregistrer.

45. En vertu de l'article 6 de la loi, la demande d'enregistrement est soumise à l'organe déterminé, qui est à nouveau le ministère de la justice, par la personne autorisée, au plus tard 10 jours après l'expiration de la période de 180 jours réservée pour assurer le nombre adéquat de membres et compiler le registre des membres. Le non-respect de ces délais ou de la présentation du registre « entraîne la reprise du processus de création du parti politique » (article 6.3). Il s'agit d'une règle très stricte ; la Commission de Venise et le BIDDH recommandent de préciser que cette règle ne doit être appliquée qu'en cas de manquement grave de la part du parti politique, ce qui devrait être spécifié dans la loi afin d'éviter une application arbitraire.

46. En outre, l'obligation pour un parti politique de publier et/ou de diffuser des informations sur son enregistrement dans les trois jours suivant l'enregistrement (article 6.5) semble également trop intrusive et la publication dans le registre devrait suffire à informer le public.

47. Le nombre de membres requis pour l'enregistrement par l'État d'un nouveau parti politique est nouvellement fixé à 5 000. Il s'agit d'une forte augmentation par rapport à la loi de 1992 qui n'exigeait que 1 000 membres.<sup>62</sup> Une telle augmentation avait déjà été envisagée par le passé, lors de l'élaboration des amendements à la loi de 1992 en 2011. La Commission de Venise a ensuite noté que « le nouveau seuil semble être démesuré et imposer aux citoyens qui souhaitent exercer leurs droits découlant de l'article 11 de la CEDH une contrainte qui pourrait s'avérer restrictive et, partant, disproportionnée et non nécessaire dans une société démocratique. Ce seuil paraît élevé, surtout pour un nouveau parti ». <sup>63</sup> Cette conclusion s'applique également à la nouvelle loi. Comme le notent les lignes directrices conjointes, il est essentiel que le nombre minimum de membres requis pour créer un parti soit raisonnable et ne constitue pas une charge excessive.<sup>64</sup> Si une augmentation du nombre de membres requis pour l'enregistrement auprès de l'État n'est pas, en tant que telle, nécessairement incompatible avec les normes internationales, l'augmentation prévue par la nouvelle loi est assez spectaculaire (augmentation de 400%) et les motifs de cette augmentation n'ont pas

<sup>60</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, [Rapport 2020 sur l'impact sur les droits de l'homme des politiques et pratiques visant à prévenir et à contrer l'extrémisme violent](#)85-86.

<sup>61</sup> Voir, par exemple, Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur les projets d'amendements à la législation concernant les partis politiques d'Arménie, [CDL-AD\(2020\)004](#), paragraphe 14.

<sup>62</sup> La Commission de Venise et le BIDDH notent que le texte original de la nouvelle loi contenait un chiffre encore plus élevé (10 000) et se félicitent que ce chiffre ait été diminué au cours du processus législatif.

<sup>63</sup> Commission de Venise, Avis sur le projet de loi sur les amendements à la loi sur les partis politiques de la République d'Azerbaïdjan, CDL-AD(2011)046, paragraphe 18.

<sup>64</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 97.

été précisés. La Commission de Venise et le BIDDH réitèrent la conclusion à laquelle ils sont parvenus dans les avis précédents, à savoir qu'un chiffre de 1 000 dans un pays de huit millions d'habitants est un chiffre raisonnable<sup>65</sup> mais que le chiffre de 5 000 est problématique.<sup>66</sup>

48. Si l'article 3.5 mentionne l'objectif de promouvoir le pluralisme politique, ce qui est positif, la forte augmentation du nombre de membres requis pour l'enregistrement d'un nouveau parti politique semble aller à l'encontre de cet objectif, et limiter plutôt qu'encourager le pluralisme politique. Il convient de souligner dans ce contexte que l'importance d'un parti politique en termes de soutien populaire ne peut être évaluée uniquement sur la base du nombre de ses membres, mais également sur la base d'autres critères tels que, par exemple, le nombre de citoyens ayant voté pour les candidats de ce parti lors des dernières élections.

49. Enfin, rien n'indique que le seuil précédemment abaissé ait entraîné une multiplication incontrôlée des partis politiques et une fragmentation indésirable de la scène politique que la nouvelle loi chercherait à prévenir. En fait, avec son nombre actuel de 62 partis politiques,<sup>67</sup> l'Azerbaïdjan possède une scène politique beaucoup moins diversifiée que certains autres pays européens de taille comparable (Autriche - plus de 1 000 partis, Bulgarie - 130 partis, République tchèque - 220 partis, etc.)

50. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent donc au minimum de revenir au nombre initial de membres requis pour l'enregistrement d'un parti politique qui figurait dans la loi de 1992 (1 000 membres) ou de remplacer l'exigence d'adhésion par d'autres exigences moins strictes pour démontrer un soutien minimum, comme indiqué dans les lignes directrices conjointes.<sup>68</sup>

### c. Réenregistrement des partis politiques

51. La loi ne rend pas seulement plus difficile la création de nouveaux partis politiques, mais elle impose aussi effectivement aux partis politiques déjà enregistrés l'obligation de se soumettre à la procédure de réenregistrement.

52. En vertu de l'article 30.1 de la loi, tous les partis politiques enregistrés disposent de 180 jours à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi pour s'acquitter de l'obligation prévue à l'article 6.1, c'est-à-dire pour garantir le nombre minimal de membres et établir un registre des membres. L'exécution de cette obligation est vérifiée par le ministère de la justice dans les 30 jours suivant la présentation du registre. Si des lacunes sont constatées, le parti dispose de 30 jours pour les supprimer et en rendre compte aux autorités. Une nouvelle période de vérification de 30 jours recommence alors. Une fois que le ministère de la justice a établi qu'il n'y a pas de déficiences, le parti dispose de 90 jours pour adopter ou réviser ses principaux documents, la charte et le programme. Le fait de ne pas remplir toutes les conditions, de ne pas remédier aux lacunes dans le délai imparti ou de ne pas adopter ou réviser les documents principaux peut entraîner la dissolution du parti politique (en vertu des articles 7.4 et 9.3.4 de la loi).

---

<sup>65</sup> Commission de Venise, Avis sur le projet de loi sur les amendements à la loi sur les partis politiques de la République d'Azerbaïdjan, CDL-AD(2011)046, paragraphe 18. Voir également Commission de Venise, Avis sur la loi sur les partis politiques de la République d'Azerbaïdjan, CDL-AD(2004)025, paragraphe 8.

<sup>66</sup> Une démarche similaire dans un autre pays lié par la CEDH, la Roumanie, où le nombre de membres requis pour l'enregistrement d'un parti politique a été porté à 25 000, a abouti à ce que la disposition pertinente soit déclarée inconstitutionnelle par la Cour constitutionnelle de Roumanie en raison de son incompatibilité avec le droit à la liberté d'association, le nombre requis ayant été jugé excessif et disproportionné : Cour constitutionnelle de Roumanie, décision n° 75 du 26 février 2015 (publiée au Journal officiel de Roumanie, n° 265 du 21 avril 2015). Voir également Dorneanu, Valer, Safta, Marieta, Cour constitutionnelle de Roumanie : les exigences pour l'enregistrement d'un parti politique, *Vienna Journal on International Constitutional Law / ICL Journal*, Vol. 9, No. 4, 2015, pp. 612-620.

<sup>67</sup> La liste est disponible ici : <http://www.msk.gov.az/uploads/partiyalar/2020/UmumiMelumat.php>.

<sup>68</sup> Voir Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphes 94-98.

53. Les lignes directrices conjointes soulignent qu'une fois l'enregistrement du parti approuvé, les exigences pour le conserver doivent être minimales. La perte de l'enregistrement doit être limitée aux cas de violations graves de la loi et s'effectuer selon des procédures clairement définies.<sup>69</sup> Les lignes directrices conjointes sur la liberté d'association soulignent également que le réenregistrement ne doit être exigé que dans des cas exceptionnels, lorsque des changements importants et fondamentaux doivent prendre effet, et qu'une période de transition suffisante doit être prévue pour permettre aux associations de se conformer aux nouvelles exigences.<sup>70</sup>

54. La Commission de Venise et le BIDDH notent que la loi oblige tous les partis politiques enregistrés à se réenregistrer sur la base des nouvelles exigences introduites dans les articles 5 et 6. Il sera certainement difficile pour certains partis d'augmenter le nombre de leurs membres de plusieurs fois en seulement 180 jours. Les délais réservés à la vérification par le ministère de la justice sont également assez longs. Tous ces facteurs mettent les partis politiques enregistrés sous pression et risquent d'affecter négativement le pluralisme politique, voire de paralyser, au moins temporairement, la vie politique du pays. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de reconsidérer entièrement l'obligation de se réenregistrer. En tout état de cause, la durée de la période transitoire devrait être considérablement allongée et la perte de l'enregistrement des partis déjà enregistrés devrait être limitée aux cas de violations graves de la loi. En ce qui concerne le rôle du ministère de la Justice en tant qu'autorité de régulation, la Commission de Venise et le BIDDH renvoient à leurs commentaires dans la sous-section II.C.2.e ci-dessous.

d. Interdiction des partis politiques non enregistrés

55. L'article 4.7 de la loi déclare expressément qu'« *il n'est pas permis de gérer un parti politique sans enregistrement* ». La Commission de Venise et le BIDDH notent qu'il est raisonnable pour l'État de subordonner la participation aux élections ou l'accès à certains avantages, tels que le financement public, à l'enregistrement auprès de l'État. Cependant, comme ils l'ont souligné dans l'avis conjoint de 2021 sur le projet de loi sur les partis politiques de l'Ukraine, il ne serait pas proportionné d'interdire aux partis politiques non enregistrés de mener tout type d'activités politiques. En substance, ces partis politiques non enregistrés seraient toujours des associations et devraient pouvoir mener leurs activités de la même manière que les autres associations.<sup>71</sup> Les partis politiques peuvent être trop petits pour être enregistrés, mais cela ne rend pas leur existence illégale et ne les empêche pas de continuer à s'efforcer de s'organiser et de se développer.<sup>72</sup> En Azerbaïdjan, la loi de 1992 ne contenait pas d'interdiction des partis non enregistrés et on ne voit pas pourquoi une disposition en ce sens a été introduite dans la nouvelle loi. Dans son avis de 2011 sur la législation des partis politiques en Azerbaïdjan, la Commission de Venise a déjà souligné que le non-enregistrement en tant que parti politique ne peut jamais servir de base pour priver quiconque des droits à la liberté d'expression, de réunion pacifique ou d'association.<sup>73</sup> Le droit d'exercer des activités politiques, sur la base de ces libertés, ne peut dans une société démocratique libre être réservé aux partis politiques enregistrés.

56. La Commission de Venise et le BIDDH ont été informés qu'au moins un parti politique non enregistré, le Parti de la démocratie et du bien-être (ADR), a déjà décidé de se dissoudre en

---

<sup>69</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 99.

<sup>70</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, CDL-AD(2014)046, paragraphe 165.

<sup>71</sup> Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur le projet de loi sur les partis politiques d'Ukraine, [CDL-AD\(2021\)003, Rapport 2020 sur l'impact sur les droits de l'homme des politiques et pratiques visant à prévenir et à contrer l'extrémisme violent](#)<sup>58</sup>.

<sup>72</sup> Commission de Venise, Avis sur le projet de loi sur les partis politiques et les organisations sociopolitiques de la République de Moldavie, [CDL-AD\(2002\)028](#), paragraphe 28.

<sup>73</sup> Commission de Venise, Avis sur le projet de loi sur les amendements à la loi sur les partis politiques de la République d'Azerbaïdjan, CDL-AD(2011)046, paragraphe 35.

raison de la nouvelle interdiction contenue dans l'article 4.7 de la loi.<sup>74</sup> La Commission de Venise et le BIDDH notent également que ce parti particulier, créé le 17 octobre 2021, a demandé à être enregistré mais que le ministère de la Justice le lui a refusé à quatre reprises en 2021-2022.<sup>75</sup> Il semble que les motifs de ce refus étaient principalement liés à des lacunes formelles mineures dans les documents soumis, telles qu'une signature (prétendument) manquante d'une personne.<sup>76</sup> À la lumière de ce cas particulier, le nouveau règlement suscite des inquiétudes. L'effet combiné de la longue procédure d'enregistrement, du refus d'enregistrement fondé sur des lacunes formelles mineures et de l'interdiction pour les partis non enregistrés de « fonctionner » en tant que tels, sans garantir le droit de participer à la vie politique du pays autrement que par une participation directe aux élections, pourrait en fait empêcher certaines forces politiques de prendre part à la vie politique, ce qui limiterait à nouveau le pluralisme politique au lieu de le renforcer. Par conséquent, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent de réviser l'interdiction stricte de l'article 4.7 de la loi.<sup>77</sup>

e. Vérification des activités des partis politiques

57. L'article 7 de la loi traite du contrôle exercé sur les partis politiques par « l'organe (institution) déterminé par l'autorité exécutive compétente », qui est à nouveau le ministère de la Justice. Le ministère « vérifie la conformité de l'activité du parti politique avec les exigences des actes juridiques normatifs et de sa charte » (article 7.1), « étudie la conformité du parti politique avec les actes juridiques normatifs et les statuts de la République d'Azerbaïdjan » (article 7.2) et « enquête sur les violations des exigences des actes juridiques normatifs » (article 7.3). Les tâches concrètes comprennent la réalisation de contrôles réguliers du registre des membres des partis politiques, l'examen des informations publiées dans les médias, l'examen des demandes concernant les partis politiques, l'émission d'avertissements écrits dans les cas pertinents (articles 7.1.3, 7.3.3 et 7.4) et le dépôt d'une demande judiciaire suggérant la suspension ou la dissolution des partis politiques (articles 7.1.4 et 7.3.2).

58. La Commission de Venise et le BIDDH notent que les États ont le droit d'exercer un contrôle sur les partis politiques. Ils notent en outre que la loi doit permettre aux organismes de contrôle d'enquêter et de poursuivre les violations potentielles.<sup>78</sup> Dans le même temps, ils rappellent également que les organes chargés de la supervision des partis politiques doivent s'abstenir d'exercer un contrôle excessif sur les activités des partis et limiter leurs enquêtes aux cas où il y a une indication d'acte répréhensible de la part d'un parti individuel.<sup>79</sup> La CourEDH s'est montrée particulièrement préoccupée par le fait que les partis politiques puissent être soumis à des inspections par les autorités sous la menace d'une dissolution. La Cour a déclaré dans l'affaire du *Parti républicain* qu'elle ne pouvait discerner aucune justification pour des mesures aussi intrusives soumettant les partis politiques à des contrôles fréquents et complets et à une menace constante de dissolution pour des raisons formelles.<sup>80</sup> Le mécanisme de vérification intrusif et de grande envergure prévu par l'article 7 de la loi est incompatible avec la liberté politique dont les partis politiques doivent jouir dans une société

---

<sup>74</sup> Gubad Ibadoglu annonce la dissolution du Parti de la démocratie et du bien-être, *Turan*, 13 janvier 2023.

<sup>75</sup> Pourquoi n'enregistrent-ils pas le Parti de la démocratie et du bien-être d'Azerbaïdjan ? Est-ce de la discrimination ?, *Turan*, 26 août 2022.

<sup>76</sup> Ibid.

<sup>77</sup> Il convient de noter qu'en principe, l'article 15 de la loi sur les organisations non gouvernementales autorise la création et l'existence d'associations informelles non enregistrées, ce qui signifie qu'en pratique, le parti politique radié devrait pouvoir continuer à fonctionner en tant qu'association non enregistrée. Cependant, étant donné la nouvelle réglementation de l'article 4.7 de la loi, le statut des partis politiques radiés doit être clarifié, afin de garantir qu'ils puissent poursuivre leurs activités en tant qu'association non enregistrée, sans être considérés comme illégaux.

<sup>78</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 268.

<sup>79</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 269.

<sup>80</sup> CourEDH, *Parti républicain de Russie c. Russie*, n° 12976/07, 12 avril 2011, paragraphe 115.

démocratique. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de réduire considérablement les pouvoirs de contrôle de l'organe de surveillance.

59. Notamment, le mécanisme de vérification s'étend à la surveillance du respect par un parti politique de sa charte (articles 7.1 et 7.4) et à l'examen des demandes reçues des membres du parti politique, des organes de l'État et des collectivités locales, ainsi qu'à l'examen des informations publiées (diffusées) dans les médias (article 7.2.1). L'étendue des pouvoirs de contrôle prévus par ces dispositions et d'autres est particulièrement préoccupante, étant donné que le respect des buts, des objectifs et des règles/procédures internes d'un parti politique devrait être l'affaire de ses fondateurs et de ses membres et non des organes publics. Il doit exister des mécanismes internes suffisants pour traiter les questions de conduite contraire à l'éthique, de conflits internes aux partis, etc. Comme indiqué dans les Directives conjointes sur la liberté d'association, les inspections menées dans le but principal de vérifier le respect des procédures internes d'une association ne doivent pas être autorisées. En outre, les associations ne doivent pas subir de sanctions au seul motif que leurs activités enfreignent leurs propres règlements et procédures internes, tant que ces activités ne sont pas autrement illégales.<sup>81</sup> Cette approche est guidée par les principes généraux d'auto-gouvernance et d'indépendance des associations,<sup>82</sup> qui s'appliquent également aux partis politiques en tant que catégorie spéciale d'associations. En outre, en l'absence de preuve du contraire, les activités des partis politiques doivent être présumées légales.<sup>83</sup> Par conséquent, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent de supprimer les pouvoirs de contrôle et de sanction des autorités publiques en ce qui concerne le non-respect par un parti politique de sa charte, dans les articles 7.1 et 7.4 et toute autre disposition de la loi.

60. En outre, il est crucial que l'organe compétent exerce la surveillance de manière impartiale et sans influence partisane et traite tous les partis politiques de la même manière (conformément à l'article 4.2 de la loi). Comme l'a souligné la Commission de Venise dans l'un de ses précédents avis sur la législation relative aux partis politiques en Azerbaïdjan, les autorités de contrôle doivent rester neutres et objectives dans le cadre du processus d'enregistrement des partis politiques, de leur financement et de la réglementation de leurs activités, et il est clair qu'il est difficile de satisfaire à ces exigences si l'organe de contrôle est un organe de l'exécutif, lié par la hiérarchie aux acteurs politiques, plutôt qu'une institution indépendante.<sup>84</sup> Il est important que l'organe de contrôle soit impartial et, pour cette raison, indépendant du gouvernement ou des ministres qui auraient intérêt à faire échouer leurs rivaux politiques.<sup>85</sup> La Commission de Venise et le BIDDH recommandent donc de réviser le mécanisme de contrôle afin de garantir que le contrôle des partis politiques soit exercé par un organe impartial et indépendant. En outre, l'organe compétent devrait être déterminé par la loi elle-même et non par décret présidentiel, dans un souci de sécurité juridique et de stabilité.

61. L'article 7.3.3 prévoit l'émission d'un avertissement à un parti politique concernant d'éventuelles violations d'« actes juridiques normatifs ». Toutefois, la loi ne semble pas offrir la possibilité au parti politique en question de contester le contenu de l'avertissement, et

---

<sup>81</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, CDL-AD(2014)046, [Rapport 2020 sur l'impact sur les droits de l'homme des politiques et pratiques visant à prévenir et à contrer l'extrémisme violent](#) 178. Voir aussi, par exemple, Commission de Venise, Avis sur la loi sur les organisations non gouvernementales (associations et fonds publics) telle qu'amendée de la République d'Azerbaïdjan, [CDL-AD\(2014\)043](#), [Rapport 2020 sur l'impact sur les droits de l'homme des politiques et pratiques visant à prévenir et à contrer l'extrémisme violent](#).

<sup>82</sup> Commission de Venise et BIDDH, Avis intérimaire conjoint sur le projet de loi modifiant la loi sur les organisations non commerciales et d'autres actes législatifs de la République kirghize, [CDL-AD\(2013\)030](#), paragraphe 73.

<sup>83</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, Principe 1/paragraphe 36.

<sup>84</sup> Commission de Venise, Avis sur le projet de loi sur les amendements à la loi sur les partis politiques de la République d'Azerbaïdjan, CDL-AD(2011)046, paragraphe 38.

<sup>85</sup> Commission de Venise, Avis sur le projet de loi sur les amendements à la loi sur les partis politiques de la République d'Azerbaïdjan, CDL-AD(2011)046, paragraphe 39.

l'article 7.5 ne prévoit que l'obligation d'éliminer « les violations » dans un délai de 30 jours. Ce vide juridique doit être comblé.

f. Suspension et rétablissement des activités des partis politiques

62. L'article 8 régit la suspension des activités d'un parti politique, qui peut avoir lieu soit sur décision du congrès du parti politique, soit sur décision judiciaire. Dans les deux cas, la suspension des activités est, par sa nature même, temporaire et peut aboutir soit à la reprise des activités, soit à la dissolution (définitive) du parti. Il n'y a pas de limite de temps spécifique en cas de suspension volontaire, la suspension involontaire peut durer de deux à six mois. Il serait utile d'indiquer certains critères déterminant la durée de la période de suspension dans des cas concrets.

63. La suspension sur décision de justice intervient si le parti politique ne signale pas les violations déterminées par le ministère de la justice dans un avertissement et ne l'informe pas dans le délai indiqué dans l'avertissement (article 8.3). Pendant la période de suspension, le parti ne peut pas fonctionner. Un autre délai de 30 jours à compter de la fin de la période de suspension est prévu pour la réparation par le parti, suivi des 30 jours habituels réservés à la vérification de la soumission par le ministère de la justice (article 8.7). Ce n'est que si cette vérification ne révèle aucune anomalie que les activités du parti politique sont pleinement rétablies. Si le parti ne répare pas la violation ou n'informe pas de la réparation dans le délai de 30 jours, le ministère de la justice dépose une demande de dissolution du parti (article 8.9).

64. La Commission de Venise et le BIDDH notent que le statut du parti politique pendant la période intérimaire - entre la fin de la période de suspension et la date de rétablissement des activités - donne lieu à une incertitude, car les activités du parti pendant cette période semblent ne plus être suspendues mais pas encore rétablies. L'utilisation du terme « rapport » dans la formulation est également quelque peu confuse et sa signification mériterait d'être clarifiée.

65. Mais surtout, la Commission de Venise et le BIDDH soulignent que, s'il est indiscutable que des sanctions doivent être appliquées à l'encontre des partis politiques qui violent les lois et règlements pertinents, il faut veiller à ce que les sanctions soient objectives et proportionnées à la violation spécifique.<sup>86</sup> Afin de respecter le principe de proportionnalité, il devrait y avoir un éventail de sanctions disponibles<sup>87</sup> afin de pouvoir ajuster le niveau de la punition à la gravité de la violation.<sup>88</sup> Étant donné que la loi ne prévoit que de simples avertissements exécutifs et la dissolution du parti - en l'absence de recours suite à sa suspension - comme sanctions possibles en cas de non-respect de la législation nationale,<sup>89</sup> elle ne garantit pas le respect du principe de proportionnalité, qui est un élément essentiel de l'exigence selon laquelle toute restriction de la liberté d'association doit être « nécessaire dans une société démocratique ». Les dispositions susmentionnées de l'article 7 semblent impliquer que toute violation d'un acte juridique normatif peut entraîner la suspension du parti politique par une décision de justice, suivie de sa dissolution en l'absence de réparation. La suspension d'un parti politique est cependant une mesure particulièrement invasive et exceptionnelle et ne devrait être imposée que dans les cas les plus graves impliquant des violations particulièrement graves des règles relatives aux dons ou à la

<sup>86</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 272.

<sup>87</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 273.

<sup>88</sup> Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur le projet de loi visant à réglementer la formation, les structures internes, le fonctionnement et le financement des partis politiques et leur participation aux élections de Malte, [CDL-AD\(2014\)035](#), paragraphes 44-45.

<sup>89</sup> L'article 29 de la Loi dispose : "Les personnes sont responsables de la violation des exigences de cette loi dans les cas définis par le Code civil de la République d'Azerbaïdjan, le Code des infractions administratives et le Code pénal." Si cela semble impliquer que les avertissements et la dissolution ne sont pas les seules sanctions possibles, les rapporteurs ont été informés que les cas donnant lieu à d'autres sanctions n'étaient pas encore définis par ces codes.

communication d'informations, si d'autres mesures moins invasives se sont avérées inefficaces.<sup>90</sup> La Commission de Venise et le BIDDH recommandent d'indiquer explicitement dans la loi que la suspension ne peut être utilisée qu'en cas de violations les plus graves des actes juridiques normatifs qui entraîneraient sa dissolution en l'absence de réparation, et de prévoir une série de sanctions moins sévères applicables en cas de violations moins graves.

66. En vertu de l'article 4.13, un parti politique dont les activités ont été suspendues doit s'abstenir de toute activité indiquée dans cette disposition. Le parti peut encore effectuer certains paiements (paiements obligatoires de l'Etat, amendes, paiements au titre de contrats de droit civil et de travail existants, dommages causés par le parti politique), publier des informations sur la suspension ou prendre certaines mesures pour remédier aux déficiences, bien que l'incertitude concernant le délai pour une telle réparation ait déjà été notée (voir le paragraphe précédent). En outre, cette disposition semble très stricte et devrait être reconsidérée ; les organes du parti devraient au moins être autorisés à prendre des mesures visant à mettre fin à la suspension.

67. L'article 8.10 stipule que « *l'activité d'un parti politique qui empêche l'élimination des circonstances ayant conduit à la déclaration d'un état militaire ou d'urgence et la mise en œuvre des mesures spécifiées peut être suspendue jusqu'à la fin de la période de l'état militaire ou d'urgence* ». La Commission de Venise et le BIDDH notent que le droit à la liberté d'association est un droit non absolu et, en tant que tel, il peut être limité dans des situations d'urgence. Toutefois, ils rappellent également que toute restriction imposée à l'exercice de ce droit doit être prévue par la loi, poursuivre un but légitime et être nécessaire dans une société démocratique. La formulation « empêcher l'élimination des circonstances qui ont conduit à la déclaration d'un état militaire ou d'urgence » semble également trop large et vague, et sujette à une interprétation arbitraire. Les mesures d'urgence doivent en outre être appliquées de manière non discriminatoire et ne doivent jamais être utilisées à d'autres fins que la lutte contre la situation d'urgence.

68. Dans ses Réflexions 2020 sur le respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit pendant les états d'urgence, la Commission de Venise a rappelé que certains groupes d'individus - y compris les membres des partis d'opposition - pouvaient être particulièrement vulnérables aux violations des droits de l'homme en période d'urgence.<sup>91</sup> Elle a également rappelé que l'opposition devrait jouer un rôle important dans le contrôle politique de l'état d'urgence.<sup>92</sup> La suspension des activités d'un parti politique en période d'état d'urgence devrait donc être une mesure de dernier recours, appliquée uniquement à titre exceptionnel et lorsqu'aucune autre mesure moins radicale n'est disponible ; et une telle mesure ne devrait jamais conduire à empêcher le contrôle politique de l'état d'urgence. Cela devrait être précisé dans l'article 8.10 de la loi.

#### g. Dissolution d'un parti politique

69. La dissolution d'un parti politique est régie par l'article 9 de la loi. Elle peut à nouveau avoir lieu sur décision du congrès du parti politique ou sur décision d'une cour d'appel. La demande de dissolution est déposée par le ministère de la justice dans les cas où un parti politique poursuit l'un des objectifs interdits (article 4.3), ou n'a pas au moins 4 500 membres au moment de son enregistrement (article 7.3.2) ou pendant son fonctionnement (article 9.3.4), ou lorsqu'un parti politique dont les activités ont été suspendues n'a pas éliminé les déficiences ou n'a pas informé le ministère de la justice (article 8.9), ou lorsque, pendant la période de suspension, il continue à exercer l'une des activités énumérées dans la loi (article 4.13).

<sup>90</sup> Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur le projet de loi constitutionnelle sur les partis politiques d'Arménie, [CDL-AD\(2016\)038](#), paragraphe 51.

<sup>91</sup> Commission de Venise, Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en situation d'état d'urgence - Réflexions, 2020, CDL-PI(2020)005rev, paragraphe 44.

<sup>92</sup> Commission de Venise, Respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit en situation d'état d'urgence - Réflexions, 2020, CDL-PI(2020)005rev, paragraphe 84.

70. La Commission de Venise et le BIDDH se félicitent que la loi stipule explicitement que « *la dissolution d'un parti politique /.../ est considérée comme la dernière mesure de nécessité pouvant être appliquée à l'encontre du parti politique* » (article 9.4). En effet, comme le soulignent tant la jurisprudence de la CourEDH que les lignes directrices conjointes, la dissolution d'un parti politique est une mesure drastique qui ne peut être utilisée que dans les situations les plus extrêmes et doit être le tout dernier recours.<sup>93</sup> Elle ne peut se justifier que dans le cas de partis qui prônent le recours à la violence ou qui utilisent la violence comme moyen politique pour renverser l'ordre constitutionnel démocratique, abolissant ainsi les droits et libertés garantis par la constitution.<sup>94</sup> Elle doit être utilisée avec la plus grande retenue, lorsqu'il est clair que le parti représente réellement un danger pour l'ordre politique libre et démocratique ou pour les droits des individus et que d'autres mesures moins radicales pourraient prévenir ledit danger.<sup>95</sup> Comme indiqué dans les lignes directrices conjointes, les partis politiques ne devraient jamais être dissous pour des infractions administratives ou opérationnelles mineures, en l'absence d'autres circonstances pertinentes et suffisantes.<sup>96</sup>

71. La loi doit spécifier des critères étroitement formulés, décrivant les cas extrêmes dans lesquels l'interdiction et la dissolution des partis politiques sont autorisées. L'interdiction n'est justifiée que si elle répond aux normes strictes de légalité, de subsidiarité et de proportionnalité.<sup>97</sup> La Commission de Venise a fourni un aperçu détaillé des normes juridiques applicables à la dissolution des partis politiques et de la pratique réelle dans ce domaine dans son avis de 2009 sur les dispositions constitutionnelles et juridiques relatives à l'interdiction des partis politiques en Turquie.<sup>98</sup> L'avis concluait que, malgré la diversité des réglementations nationales, la dissolution doit toujours être considérée comme un outil exceptionnel auquel il n'est d'ailleurs pratiquement jamais recouru dans la pratique.

72. Sous réserve des réserves et des conditions strictes énoncées dans les commentaires de la section III.C.1.b ci-dessus, la Commission de Venise et le BIDDH notent qu'il peut être licite de dissoudre un parti politique qui poursuit certains des objectifs interdits énumérés à l'article 4.3 liés à la violence. La dissolution fondée sur les autres motifs est plus problématique et l'article 9.4 serait ici d'une grande importance, car il devrait inciter les tribunaux à s'abstenir d'utiliser cet outil en cas de violations moins graves de la réglementation juridique ou lorsque d'autres moyens de recours moins radicaux sont disponibles. Cela dit, dans un souci de sécurité juridique, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent d'exclure ces autres motifs (fondés sur les articles 4.13, 7.3.2, 8.9, 9.3.4 en plus des motifs de l'article 4.3 non liés à la violence) du champ d'application de l'article 9 et de prévoir explicitement des sanctions moins radicales.<sup>99</sup>

---

<sup>93</sup> Voir Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphes 52 et 272 ; et CourEDH, *Parti socialiste et autres c. Turquie*, n° 21237/93, 25 mai 1998, paragraphe 47.

<sup>94</sup> Commission de Venise, Tunisie - Avis sur le projet de loi organique relatif à l'organisation des partis politiques et leur financement, [CDL-AD\(2018\)025](#), paragraphe 63 ; Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur le projet de loi visant à réglementer la formation, les structures internes, le fonctionnement des partis politiques et leur participation à l'élection de Malte, CDL-AD(2014)035, paragraphe 17 ; Commission de Venise, Lignes directrices sur la législation relative aux partis politiques : questions spécifiques, [CDL-AD\(2004\)007rev](#), p. 3, B.

<sup>95</sup> Commission de Venise, Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues, [CDL-INF\(99\)15](#), pp. 3-4 ; Commission de Venise, Avis sur le projet d'amendement de la loi sur les partis et autres organisations socio-politiques de la République de Moldova, [CDL-AD\(2003\)008](#), paragraphe 10.

<sup>96</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 113.

<sup>97</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 109.

<sup>98</sup> Commission de Venise, Avis sur les dispositions constitutionnelles et légales relatives à l'interdiction des partis politiques en Turquie, [CDL-AD\(2009\)006](#).

<sup>99</sup> Les lignes directrices conjointes soulignent la différence entre le désenregistrement et la dissolution : La radiation peut légitimement entraîner la perte de la reconnaissance officielle et de certains privilèges tels que le financement de l'État ou l'accès privilégié aux bulletins de vote, mais elle ne doit pas entraîner la dissolution du parti. Voir Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 113.

73. Il serait contraire à la liberté d'association de dissoudre un parti, par exemple, lorsque le nombre de ses membres tombe en dessous d'un certain seuil. Comme le soulignent les lignes directrices conjointes, la radiation de l'enregistrement pour manque de soutien minimum ne doit pas entraîner la dissolution du parti.<sup>100</sup> Il peut être envisagé de mettre fin à l'enregistrement d'un tel parti, mais celui-ci doit disposer d'un délai raisonnable pour régler le problème et, en tout état de cause, pouvoir poursuivre son existence en tant que parti politique ou association non enregistrée et s'efforcer de se développer à nouveau.<sup>101</sup> La CourEDH a estimé que la dissolution forcée d'un parti "établi de longue date et respectueux de la loi" pour un motif formel, tel que le non-respect des exigences minimales en matière d'adhésion, constituait une mesure disproportionnée.<sup>102</sup>

### 3. Fonctionnement d'un parti politique

74. Les articles 10 à 19 réglementent le fonctionnement d'un parti politique.

75. En vertu de l'article 10, un parti politique doit avoir un nom englobant le mot « parti », ce qui peut être trop prescriptif.<sup>103</sup> Il peut avoir un nom abrégé et certains symboles. Le nom, le nom abrégé et les symboles doivent être différents de ceux utilisés par les autres partis. Cette réglementation est conforme aux lignes directrices conjointes qui précisent que « *la réglementation des noms et symboles des partis pour éviter toute confusion, en particulier avec d'autres partis, est également un moyen important pour permettre à l'État de garantir un électorat dûment informé, capable d'exercer un choix libre et conscient* ». <sup>104</sup>

76. L'article 10.3 interdit au nom, au nom abrégé et aux symboles d'un parti politique de faire référence à des caractéristiques raciales, religieuses, d'origine, de sexe, ethniques, ainsi que d'utiliser les noms de personnes physiques. Cette réglementation est quelque peu inhabituelle dans le contexte européen et semble être, en réalité, dirigée contre la création de partis politiques basés sur les caractéristiques énumérées. S'il peut y avoir de bonnes raisons d'interdire la création de partis politiques sur la base de certains motifs problématiques (tels que la race ou une caractéristique exclusive de l'ethnicité), on voit moins bien pourquoi il ne devrait pas être possible de créer un parti politique sur la base de certains des autres motifs. Cibler plus spécifiquement un certain électorat ne signifie pas nécessairement promouvoir la discrimination raciale, religieuse, d'origine, de genre, ethnique et autre (article 4.3.2), ce qui est à juste titre interdit. En outre, la Commission de Venise et le BIDDH soulignent que la législation restreignant l'utilisation de certains noms et symboles doit être rédigée avec le plus grand soin<sup>105</sup> et doit être suffisamment claire et prévisible afin de respecter le principe de sécurité juridique.<sup>106</sup> Une interdiction générale du nom d'un parti sur un groupe ethnique, une religion ou un autre élément peut indirectement discriminer certains groupes religieux, ethniques ou autres et serait contraire aux principes de liberté d'association, de liberté

---

<sup>100</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 98.

<sup>101</sup> Commission de Venise, Avis sur le projet de loi sur les partis politiques et les organisations sociopolitiques de la République de Moldavie, CDL-AD(2002)028, paragraphe 28.

<sup>102</sup> CourEDH, *Parti républicain de Russie c. Russie*, n° 12976/07, 12 avril 2011, paragraphe 131.

<sup>103</sup> Cf. Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur le projet de loi sur les partis politiques de Mongolie, CDL-AD(2022)013, paragraphe 40.

<sup>104</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 89.

<sup>105</sup> Cf. CourEDH, *Vajnai c. Hongrie*, no. 33629/06, 8 juillet 2008, paragraphe 54 et suivants ; Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint intérimaire 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](#), paragraphe 52.

<sup>106</sup> Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint intérimaire 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, paragraphes 77 et suivants.

d'expression et de non-discrimination.<sup>107</sup> La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de supprimer ces interdictions générales de l'article 10.3 de la loi et de garantir la liberté d'expression et de participation des groupes ethniques, religieux et minoritaires.

77. L'article 11 contient une liste des « activités des partis politiques ». Il n'est pas clair si la liste fait référence aux activités qu'un parti politique a le droit de développer ou, au contraire, aux activités que tout parti politique a l'obligation de remplir. Dans ce dernier cas, l'article 11 ne serait pas conforme à la liberté d'association qui implique qu'un parti politique entreprend les activités qu'il choisit librement de développer. Ceci est particulièrement pertinent pour l'activité mentionnée à l'article 11.1.7, à savoir « participer à l'organisation d'élections, ainsi qu'au vote national (référendum) ». Dans une société démocratique, un parti politique doit avoir le droit de boycotter les élections,<sup>108</sup> par exemple, pour protester contre la manière déficiente dont les élections sont organisées. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent donc de préciser dans la loi que les activités énumérées à l'article 11 ne sont pas obligatoires pour chaque parti politique. Il devrait également être précisé que la liste n'est pas fermée et qu'un parti politique peut s'engager dans toute autre activité non interdite par la réglementation légale. En outre, il convient de préciser que la promotion des « *valeurs nationales et du patriotisme* » (article 11.1.4) n'implique pas l'obligation d'adhérer à une idéologie spécifique ou à un ensemble fixe de valeurs.

78. L'article 12 définit les droits et devoirs des partis politiques. Ici, la nature ouverte des deux listes est clairement indiquée (articles 12.1.18 et 12.3.8). La disposition est assez détaillée mais la plupart des droits et devoirs qu'elle contient sont classiques. L'attribution aux partis politiques du droit « *d'élaborer et de soumettre des projets d'actes juridiques, ainsi que de participer à l'élaboration de projets d'actes juridiques* » (article 12.1.10) a déjà été saluée comme une évolution positive dans l'avis précédent, mais il a également été noté qu'il restait à voir comment elle était mise en œuvre dans la pratique.<sup>109</sup> Comme mentionné dans la section III.B, si un certain nombre de partis politiques ont été signalés comme ayant contribué à la préparation de la loi actuelle, la Commission de Venise et le BIDDH ne sont pas en mesure de dire si une telle participation est une pratique courante. Les partis politiques ne peuvent pas s'engager dans des activités entrepreneuriales, ce qui reflète leur nature d'entités juridiques non commerciales (article 1.1.1). Selon l'article 12.3.6, les partis politiques ne doivent pas « *s'immiscer dans les activités des organes (institutions) de l'État, des organes d'autonomie locale, des fonctionnaires, ainsi que dans les activités entrepreneuriales d'autres personnes* ». Le sens du terme « *ingérence* » dans ce contexte n'est pas clair ; il doit être formulé plus précisément afin d'exclure les activités légitimes des partis d'opposition qui contestent la politique et les décisions du gouvernement. L'article 12.4 stipule que les réunions des organes collégiaux de gestion d'un parti politique ne sont autorisées à se tenir par le biais du système de vidéoconférence en temps réel que dans le cadre de la mise en œuvre du régime anti-épidémique, sanitaire et de quarantaine. De l'avis de la Commission de Venise et du BIDDH, cette exigence est indûment restrictive et devrait être déterminée par les partis politiques eux-mêmes.

79. L'article 13 rappelle qu'un parti politique doit avoir une charte et un programme qui sont accessibles au public. Cette disposition fixe également le contenu minimal de ces deux

---

<sup>107</sup> Avis du BIDDH sur le projet de loi sur les partis politiques de Mongolie, [Avis-Nr. POLIT-MNG/359/2019](#), paragraphe 19.

<sup>108</sup> Voir par exemple les commentaires de la Commission de Venise et du BIDDH sur la sanction du boycott (du Parlement, et financier) dans leur avis conjoint sur les amendements au code électoral, à la loi organique sur les associations politiques de citoyens et au règlement intérieur du Parlement, [CDL-AD\(2021\)008](#), paragraphes 10 et suivants.

<sup>109</sup> Commission de Venise, Avis sur le projet de loi sur les amendements à la loi sur les partis politiques de la République d'Azerbaïdjan, CDL-AD(2011)046, paragraphe 31.

documents de manière inutilement détaillée, ce qui peut constituer une ingérence injustifiée dans l'autonomie interne des partis politiques.<sup>110</sup>

80. Les articles 14 à 18 concernent les principaux organes d'un parti politique, c'est-à-dire l'organe directeur suprême (article 14), un organe directeur collégial (article 15), le président (article 16), un organe de contrôle (article 17) et les institutions structurelles (article 18). Certains de ces organes doivent être créés, d'autres sont facultatifs. Les dispositions définissent les principales compétences de chacun des organes ainsi que les relations entre eux. L'article 19 traite des relations internationales des partis politiques. Les partis sont libres de coopérer avec des partis politiques d'autres pays, de signer des accords avec eux ou de devenir membres d'alliances internationales de partis politiques. Les activités officielles doivent être signalées au ministère de la justice dans les 30 jours. La Commission de Venise et le BIDDH ne voient pas de raison justifiable pour l'État d'obtenir de telles informations. L'obligation pour un parti politique d'informer l'organe de l'État sur la coopération internationale comporte le risque d'un contrôle excessif de l'État sur le fonctionnement du parti et devrait être supprimée de la loi.

81. Dans l'ensemble, la Commission de Venise et le BIDDH sont préoccupés par les réglementations détaillées susmentionnées concernant l'organisation interne et les processus décisionnels des partis politiques. Avec toutes ces dispositions, la loi détermine - avec un espace limité pour les variations - presque la même structure pour tous les partis politiques, les mêmes compétences des organes du parti pour tous les partis politiques, les mêmes relations entre tous les partis et leurs membres. Cette approche limite indûment l'autonomie du parti à décider des questions d'organisation interne.

82. Selon la jurisprudence de la CourEDH, on ne peut refuser aux Etats la compétence d'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 étatiques ne doivent pas s'immiscer dans les affaires internes des partis politiques, sauf en cas de nécessité absolue, car il appartient aux partis eux-mêmes de déterminer la manière dont leurs conférences et leurs procédures de décision doivent être organisées. De même, c'est avant tout au parti politique et à ses membres, et non aux autorités publiques, qu'il appartient de veiller à ce que les formalités pertinentes soient respectées de la manière spécifiée dans ses statuts.<sup>111</sup> Ainsi, bien qu'une certaine forme de réglementation étatique ou de principes directeurs pour le fonctionnement interne des partis politiques puisse être acceptable, il pourrait suffire que cette 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 leurs statuts et leurs candidats.<sup>112</sup> Ceci en dépit de l'introduction de mesures législatives visant à promouvoir une représentation équilibrée des femmes et des hommes, et généralement une plus grande diversité, dans les structures et les organes directeurs des partis ainsi que dans les candidatures aux fonctions publiques (voir section III.C.1.a).

83. Les lignes directrices conjointes notent à cet égard que « *les fonctions et processus internes des partis politiques doivent généralement être exempts de toute interférence de l'État. Les fonctions internes des partis politiques sont mieux réglementées par les constitutions des partis ou par des codes de conduite volontaires élaborés et acceptés par les partis eux-mêmes. La réglementation juridique des fonctions internes des partis, lorsqu'elle est appliquée, doit être interprétée de manière étroite afin de respecter le principe de*

---

<sup>110</sup> Cf. Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur le projet de loi sur les partis politiques d'Ukraine, CDL-AD(2021)003, paragraphe 66.

<sup>111</sup> CourEDH, *Parti républicain de Russie c. Russie*, n° 12976/07, 12 avril 2011, paragraphe 88.

<sup>112</sup> CourEDH, *Yabloko Russian United Democratic Party et autres c. Russie*, n° 18860/07, 8 novembre 2016, para. 79. Voir également Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 28.

*l'autonomie des partis et de ne pas interférer indûment avec le droit des partis, en tant qu'associations libres, de gérer leurs propres affaires internes.* »<sup>113</sup> En outre, « *le contrôle de l'État sur les partis politiques devrait rester minimal et se limiter à ce qui est nécessaire dans une société démocratique.* »<sup>114</sup> En principe, les partis politiques doivent être libres d'établir leur propre organisation et les règles de sélection de leurs dirigeants et de leurs candidats, et il doit également appartenir aux partis eux-mêmes de déterminer comment sont organisées leurs conférences et leurs procédures de prise de décision.<sup>115</sup>

84. Lors de l'élaboration de la loi, les rédacteurs ont clairement opté pour le modèle dit « égalitaire - démocratique » de contrôle de l'Etat et non pour le modèle dit « libéral » :<sup>116</sup> le premier modèle, dans une large mesure, limite l'autonomie des partis dans l'intérêt de la transparence, de la démocratie interne, de la responsabilité et du contrôle de l'Etat. 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 opérer sur la base de la liberté d'association, de la liberté de réunion pacifique et de la liberté d'expression.<sup>117</sup> Ainsi, bien que le désir des rédacteurs de la loi d'assurer la démocratie interne des partis soit 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 internes.<sup>118</sup> Dans cette optique, il convient de noter que les articles 10 à 19 et la loi en général semblent interférer avec l'autonomie d'un parti et cherchent à réglementer des parties inutiles du fonctionnement interne des partis politiques. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de réduire certains aspects de cette approche excessivement réglementaire et de ne conserver que les dispositions qui sont clairement nécessaires pour garantir la transparence et une gouvernance démocratique équitable, afin de renforcer l'autonomie interne des partis politiques et de leur permettre de déterminer leur fonctionnement et leurs procédures internes, sans trop d'interférence de l'Etat.

#### **4. Questions relatives à l'adhésion aux partis politiques**

85. Le chapitre 4 régit les questions d'adhésion aux partis politiques. Il fixe les conditions dans lesquelles une personne peut devenir membre d'un parti politique et celles dans lesquelles son adhésion prend fin (article 20). Il définit également les droits et les devoirs des membres (articles 21-22). Le règlement se fonde sur le principe selon lequel « *nul ne peut être contraint d'adhérer ou de rester membre d'un parti politique* » (article 20.2). Étant donné que l'Azerbaïdjan a traversé dans son histoire des périodes où l'adhésion à un certain parti politique était *de facto* obligatoire, il est important que ce principe soit confirmé expressément.

---

<sup>113</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, para 151. Voir également Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur le projet de loi sur les partis politiques de l'Ukraine, CDL-AD(2021)003, paragraphe 83.

<sup>114</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 154. Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur le projet de loi sur les partis politiques en Ukraine, CDL-AD(2021)003, paragraphe 85.

<sup>115</sup> Voir Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphes 20, 155, 176 ; Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur le projet de loi sur les partis politiques de Mongolie, CDL-AD(2022)013, paragraphe 52.

<sup>116</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 151.

<sup>117</sup> Cf. Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur le projet de loi sur les partis politiques d'Ukraine, CDL-AD(2021)003, paragraphe 34.

<sup>118</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 155.

a. Exigence de citoyenneté

86. L'adhésion à un parti politique est réservée aux citoyens d'Azerbaïdjan. L'article 20.4 précise que « *les étrangers et les apatrides ne peuvent être membres d'un parti politique* ». Ce principe est également consacré par d'autres dispositions de la loi, notamment l'article 1.1.7 et l'article 20.9.3 selon lesquels la perte de la citoyenneté entraîne la fin de l'adhésion à un parti politique. Une telle restriction existait déjà dans la loi de 1992 et elle a été largement, et de manière critique, commentée dans les avis précédents.<sup>119</sup>

87. La Commission de Venise et le BIDDH reconnaissent que la réglementation dans ce domaine n'est pas complètement uniforme en Europe et que l'article 16 de la CEDH reconnaît expressément le droit des États à imposer des restrictions à l'activité politique des étrangers. Cependant, la CourEDH a estimé que cette disposition devait être interprétée comme autorisant uniquement des restrictions aux « activités » qui affectent directement le processus politique.<sup>120</sup> En outre, dans sa Recommandation 1500 (2001) sur la participation des immigrés et des résidents étrangers à la vie politique dans les États membres du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire a déclaré que la légitimité démocratique exigeait une participation égale de tous les groupes de la société au processus politique, et que la contribution des non-ressortissants résidant légalement dans un pays à sa prospérité justifiait en outre leur droit d'influencer les décisions politiques dans le pays concerné (paragraphe 4). Dans les lignes directrices conjointes, la Commission de Venise et le BIDDH ont considéré que seule la possibilité pour les étrangers de créer des partis politiques peut être restreinte en vertu de l'article 16 de la CEDH, et que cette disposition ne devrait pas être appliquée afin de restreindre l'adhésion des étrangers aux partis politiques.<sup>121</sup>

88. Il convient de noter qu'en Azerbaïdjan, l'article 58 de la Constitution garantit le droit de toute personne, et pas seulement des citoyens, « de constituer toute association, y compris un parti politique ». Conformément à leurs précédentes recommandations,<sup>122</sup> la Commission de Venise et le BIDDH recommandent d'étendre le cercle des personnes pouvant devenir membres de partis politiques aux étrangers et aux apatrides. Ceci nonobstant la possibilité d'introduire certaines restrictions aux activités des étrangers « se rapportant directement au processus politique » au sens de l'article 16 CEDH.<sup>123</sup>

b. Exigence de la capacité juridique

89. L'article 20.9.4 stipule que l'adhésion d'une personne à un parti politique prend fin si elle est privée de sa capacité juridique par décision de justice. Cela peut couvrir les circonstances où une personne est privée de sa capacité juridique sur la base d'un handicap intellectuel ou psychologique. L'article 29 de la CDPH exige que les États garantissent aux personnes handicapées les droits politiques et la possibilité de les exercer sur la base de l'égalité avec les autres, et l'article 12 de la CDPH exige que les États parties reconnaissent que les personnes handicapées jouissent de la capacité juridique sur la base de l'égalité avec les autres dans tous les aspects de la vie. En outre, et plus spécifiquement, la Recommandation (2011)14 du Conseil de l'Europe invite les États membres à permettre aux personnes handicapées de rencontrer, d'adhérer ou de fonder des partis politiques librement et sans

<sup>119</sup> Commission de Venise, Avis sur la loi sur les partis politiques de la République d'Azerbaïdjan, CDL-AD(2004)025, paragraphe 5 ; Commission de Venise, Avis sur le projet de loi sur les amendements à la loi sur les partis politiques de la République d'Azerbaïdjan, CDL-AD(2011)046, paragraphe 12.

<sup>120</sup> CourEDH, *Perinçek c. Suisse* [GC], n° 27510/08, 15 octobre 2015, paragraphe 121.

<sup>121</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 149.

<sup>122</sup> Voir aussi, plus récemment, Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur le projet de loi sur les partis politiques de Mongolie, CDL-AD(2022)013, paragraphe 48 ; Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur les projets d'amendements à la législation concernant les partis politiques d'Arménie, CDL-AD(2020)004, paragraphe 23.

<sup>123</sup> CourEDH, *Perinçek c. Suisse* [GC], n° 27510/08, 15 octobre 2015, paragraphe 122.

discrimination, notamment de nature juridique, environnementale et/ou financière.<sup>124</sup> Le paragraphe 24 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 prévoit que toute restriction des droits et libertés doit, dans une société démocratique, se rapporter à l'un des objectifs de la loi applicable et être strictement proportionnée à l'objectif de cette loi.

90. A cet égard, la Commission de Venise et le BIDDH attirent l'attention sur des avis antérieurs dans lesquels ils se sont prononcés en faveur de la suppression de la condition de « capacité juridique active » pour devenir membre d'un parti politique.<sup>125</sup> La liberté d'association, y compris dans la formation et le soutien des partis politiques, est essentielle pour garantir la pleine jouissance et la protection des droits à la liberté d'expression et à la participation politique, et elle doit être respectée sans discrimination. En outre, comme le soulignent les Lignes directrices conjointes, tous les individus et groupes qui cherchent à créer ou à rejoindre un parti politique doivent pouvoir le faire sur la base d'un traitement égal devant la loi. Les réglementations étatiques sur les partis politiques ne doivent pas discriminer les individus ou les groupes pour des motifs tels que le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, l'association avec une minorité nationale, la propriété, la naissance ou toute autre situation.<sup>126</sup> Par conséquent, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent de réviser l'article 20.9.4 de la loi afin de garantir que la privation de la capacité juridique pour cause de handicap n'entraîne pas automatiquement la résiliation de l'adhésion à un parti politique.

#### c. Restrictions concernant certaines catégories de personnes

91. Dans ses précédents avis sur la législation relative aux partis politiques en Azerbaïdjan, la Commission de Venise a également commenté les restrictions imposées à certaines professions. Elle a noté que toute règle de ce type empiète nécessairement sur les droits de la personne concernée à participer à la vie politique et que, par conséquent, il y a matière à débattre du contenu précis d'une telle liste/liste des professions auxquelles des restrictions sont imposées.<sup>127</sup> Elle a également noté qu'il existe des fonctions pour lesquelles la nécessité d'impartialité est telle qu'elles ne peuvent pas être occupées correctement par des personnes qui jouent en même temps un rôle actif dans la politique,<sup>128</sup> telles que la magistrature, le médiateur et, sans doute, les procureurs principaux, mais que la situation est plus problématique en ce qui concerne certaines des autres professions.

92. Le PIDCP prévoit explicitement la possibilité d'imposer des restrictions légales du droit à la liberté d'association, y compris le droit d'adhérer à des partis politiques, aux membres des forces armées et de la police (article 22(2)). La CEDH ajoute encore l'administration de l'État (article 11(2)). Dans l'affaire *Rekvényi c. Hongrie*, la CourEDH a jugé licite l'obligation de s'abstenir de toute activité politique imposée à certaines catégories d'agents publics, dont les policiers, en relevant que cette obligation était « destinée à dépolitiser les services concernés et à contribuer ainsi à la consolidation et au maintien de la démocratie pluraliste dans le pays ».<sup>129</sup> Elle a également confirmé que « le désir de veiller à ce que le rôle crucial de la

---

<sup>124</sup> Conseil de l'Europe, [Recommandation CM/Rec\(2011\)14 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la participation des personnes handicapées à la vie politique et publique](#), point 1.

<sup>125</sup> Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur les projets d'amendements à la législation de l'Arménie relative aux partis politiques, [CDL-AD\(2020\)004](#), paragraphe 22 ; Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur le projet de loi sur les partis politiques de la Mongolie, CDL-AD(2022)013, paragraphes 34-39.

<sup>126</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 54.

<sup>127</sup> Commission de Venise, Avis sur la loi sur les partis politiques de la République d'Azerbaïdjan, CDL-AD(2004)025, paragraphe 15 ; Commission de Venise, Avis sur le projet de loi sur les amendements à la loi sur les partis politiques de la République d'Azerbaïdjan, CDL-AD(2011)046, paragraphe 27.

<sup>128</sup> Commission de Venise, Avis sur la loi sur les partis politiques de la République d'Azerbaïdjan, CDL-AD(2004)025, paragraphe 15 ; Commission de Venise, Avis sur le projet de loi sur les amendements à la loi sur les partis politiques de la République d'Azerbaïdjan, CDL-AD(2011)046, paragraphe 27.

<sup>129</sup> CourEDH, *Rekvenyi c. Hongrie* [GC], n° 25390/94, 20 mai 1999, paragraphe 41.

*police dans la société ne soit pas compromis par l'altération de la neutralité politique de ses agents est compatible avec les principes démocratiques* ». <sup>130</sup> Dans l'affaire *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, la CourEDH est parvenue à une conclusion similaire en ce qui concerne certaines catégories de fonctionnaires des collectivités locales. <sup>131</sup>

93. La loi introduit une réglementation à double voie dans ce domaine. Premièrement, certaines professions - les juges, le commissaire aux droits de l'homme, le personnel militaire, les employés de rang spécial du bureau du procureur, de la justice, des affaires intérieures, des douanes, des situations d'urgence, de la migration, des affaires étrangères, des autorités fiscales, le conseil de radiodiffusion de la société publique de télévision et de radiodiffusion, les membres, le directeur général et ses adjoints, les membres du conseil d'administration et de la chambre des comptes de la banque centrale, les personnalités religieuses et les notaires - ne peuvent pas être membres de partis politiques et ne peuvent pas participer aux activités des partis politiques (article 20.5). Deuxièmement, « *les autres fonctionnaires, /.../, ainsi que ceux qui sont créés au nom de l'État et mènent une politique publique dans le domaine concerné et ont le pouvoir d'autorité /.../, les employés occupant des postes administratifs dans des entités juridiques publiques peuvent être membres d'un parti politique mais ne peuvent pas participer aux activités d'un parti politique dans l'exercice de leurs fonctions* » (article 20.6).

94. La Commission de Venise et le BIDDH notent que certains des termes utilisés dans ces dispositions, par exemple, fonctionnaires créés au nom de l'Etat, fonctionnaires de rang spécial, ne sont pas tout à fait clairs, bien que cela puisse être dû à la traduction. Ils notent également qu'il serait utile de préciser si l'interdiction de participer aux activités d'un parti politique se réfère uniquement à l'exercice du droit consacré à l'article 21.2.1 (c'est-à-dire participer à l'organisation des organes du parti et y être élu) ou également aux autres droits stipulés aux articles 21.2.2-21.2.6.

95. La distinction entre les deux catégories de professions ne pose pas de problème en soi. La liste de l'article 20.5 semble être plutôt limitée, bien que l'inclusion des notaires soit quelque peu inhabituelle. Dans la plupart des pays européens, les notaires sont libres de devenir membres de partis politiques, bien qu'il leur soit parfois interdit de devenir membres des organes directeurs de ces partis ou d'être politiquement actifs. <sup>132</sup> En outre, la référence aux « *personnalités religieuses* » suscite des inquiétudes ; il s'agit d'un concept vague qui doit être clarifié. La liste de l'article 20.6 semble à l'inverse assez large, englobant tous les fonctionnaires ainsi que les personnes occupant des postes à responsabilité, voire administratifs, dans diverses entités publiques. Associées à l'augmentation du nombre minimum de membres requis, ces incompatibilités peuvent rendre encore plus difficile pour les partis de remplir les critères d'enregistrement du parti. La Commission de Venise et le BIDDH notent qu'interdire à un si grand nombre de personnes de s'engager dans des activités politiques, surtout si l'interdiction couvre toutes les activités énumérées à l'article 21.2, pourrait être considéré comme une ingérence disproportionnée et excessive dans le droit à la liberté d'association. Ils recommandent de reconsidérer cette disposition afin de s'assurer que les restrictions ne s'appliquent qu'à un nombre limité de personnes pour lesquelles de telles restrictions sont nécessaires pour garantir leur impartialité et le bon fonctionnement de leurs fonctions publiques non partisans.

#### d. Interdiction de l'affiliation multiple

96. L'appartenance simultanée à plusieurs partis politiques est également interdite par la loi (article 20.1). La Commission de Venise et le BIDDH ont déclaré dans plusieurs avis que la question de savoir si les fondateurs de partis peuvent également être membres d'autres partis

<sup>130</sup> CourEDH, *Rekvenyi c. Hongrie* [GC], n° 25390/94, 20 mai 1999, paragraphe 41.

<sup>131</sup> CourEDH, *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, n° 22954/93, 2 septembre 1998, paragraphe 53.

<sup>132</sup> Voir, par exemple, Monténégro, *Code de déontologie notariale*, 2021, article 11.

politiques devrait être laissée à la discrétion des partis politiques eux-mêmes.<sup>133</sup> Ils rappellent que la *libre* association est un droit individuel fondamental qui ne devrait généralement pas être limité par des exigences législatives obligeant un individu à ne s'associer qu'à une seule organisation. Par conséquent, les lois qui limitent l'adhésion à un seul parti politique doivent présenter des raisons impérieuses pour le faire.<sup>134</sup> Les partis politiques individuels peuvent exiger la résiliation de l'adhésion à d'autres partis politiques pour les personnes souhaitant adhérer à leur parti, mais la réglementation de ces questions dans le droit national ne peut être considérée comme « nécessaire dans une société démocratique » au sens de l'article 11, paragraphe 2 de la CEDH. Pour cette raison, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent de supprimer de la loi l'interdiction de l'adhésion multiple à des partis politiques.

#### e. Registre des membres des partis politiques

97. En vertu des articles 12.3.2 et 20.10, chaque parti politique doit établir, maintenir et mettre à jour régulièrement un registre de ses membres, indiquant les données personnelles (prénom, nom, patronyme, date de naissance, adresse enregistrée, organisation locale du parti enregistré (le cas échéant) et numéro de téléphone de contact) de ces membres. L'existence d'un tel registre est l'une des conditions de l'enregistrement étatique d'un parti politique (articles 5.9 et 30.1). Les informations contenues dans le registre sont régulièrement vérifiées, au moins deux fois par an, par le ministère de la justice (article 7.2.2). Les membres ont l'obligation d'informer leur parti de toute modification de leurs informations personnelles contenues dans le registre (article 22.2.7). Il n'est pas tout à fait clair si le registre sera rendu public.

98. L'obligation pour les partis politiques de créer, maintenir et mettre à jour un registre des membres n'est pas en soi nécessairement illégale et illégitime. L'obligation de mettre une telle liste à la disposition du ministère de la Justice et, plus encore, du grand public pourrait toutefois l'être, surtout si toutes les données à caractère personnel indiquées à l'article 20.10 devaient être rendues accessibles. Comme l'ont rappelé la Commission de Venise et le BIDDH dans l'un de leurs précédents avis conjoints, « *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 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 individus* ». <sup>135</sup> Les lignes directrices conjointes soulignent en outre que l'obligation pour le parti de fournir à l'État les listes de ses membres apparaît comme une mesure excessivement intrusive qui n'est pas compatible avec les principes de nécessité et de proportionnalité. <sup>136</sup>

99. Il n'est pas certain de savoir à quoi servirait une telle exigence. Puisque le principal objectif de l'existence d'un registre semble être de permettre au ministère de la Justice de vérifier si le parti a le nombre requis de membres, fournir une liste complète des membres aux autorités, et encore moins rendre cette liste publique, semble inutile. La vérification régulière, au moins deux fois par an, des informations contenues dans le registre par le ministère de la Justice (alors que les informations sont par ailleurs mises à jour une fois par an, avant le 15 janvier) semble excessive et difficilement compatible avec la présomption de légalité des activités des partis

---

<sup>133</sup> Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur le projet de loi sur les partis politiques de l'Ukraine, CDL-AD(2021)003, paragraphe 57 ; Commission de Venise et BIDDH, Arménie - Avis conjoint sur le projet de loi constitutionnelle sur les partis politiques, CDL-AD(2016)038, paragraphe 21.

<sup>134</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 150.

<sup>135</sup> Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur le projet de loi sur les partis politiques d'Ukraine, CDL-AD(2021)003, paragraphe 77, qui fait référence dans ce contexte à la CourEDH, *Catt c. Royaume-Uni*, no. 43514/15, 24 janvier 2019, para 112, soulignant que les données à caractère personnel révélant les opinions politiques font partie des catégories spéciales de données sensibles attirant un niveau de protection accru.

<sup>136</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 154.

politiques, sur laquelle devrait se fonder toute réglementation juridique dans ce domaine.<sup>137</sup> Des contrôles aussi fréquents peuvent en effet avoir un effet dissuasif sur les individus et les décourager de devenir membres de partis politiques. Lors des réunions en ligne, les rapporteurs se sont inquiétés d'entendre les représentants des partis d'opposition dire qu'ils hésitaient à enregistrer leur parti car cela les obligerait à révéler l'identité de leurs membres aux autorités et les exposerait à des pressions potentielles.

100. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent donc, à tout le moins, de supprimer l'obligation faite aux partis politiques de donner accès aux autorités publiques à un registre actualisé de leurs membres à des fins de vérification. Si cette obligation est maintenue, il conviendrait de confier à une agence indépendante, et non au ministère de la Justice, toutes les fonctions que la loi attribue actuellement au ministère de la Justice et d'offrir des garanties claires quant à l'indépendance de cette agence (indépendance vis-à-vis du gouvernement ou des ministres, absence de liens hiérarchiques avec d'autres autorités, etc.) et de la confidentialité des données qu'elle reçoit. Dans ce cas, les partis politiques ne devraient pas être tenus de soumettre l'intégralité du registre des membres, mais seulement une liste de membres prouvant qu'ils respectent le nombre minimum de membres requis pour l'enregistrement (voir également la recommandation B concernant le nombre minimum de membres). Il faudrait également préciser dans la loi que la liste des membres est un document interne du parti et qu'elle ne doit pas être rendue publique. En tout état de cause, les vérifications ou contrôles devraient être moins fréquents et ne devraient avoir lieu que s'il y a suspicion d'une infraction grave à la législation, et ne devraient servir qu'à confirmer ou infirmer la suspicion.<sup>138</sup>

## **5. Financement des partis politiques**

101. Le chapitre 5 de la loi est consacré au financement des partis politiques. Diverses sources de financement sont prévues à l'article 23.1, notamment les cotisations des membres, les dons, l'aide financière de l'État, les revenus des publications, le financement des contrats de droit civil (y compris les fonds provenant de l'utilisation et de la vente de biens), les biens acquis par succession légale et par héritage et les autres revenus non interdits par la loi. Dans le même temps, il est interdit aux partis politiques d'être financés, y compris par des dons, par des organes de l'État, des organes d'autonomie locale, d'autres entités juridiques (associations publiques, institutions religieuses), des organisations internationales, des États étrangers et des entités juridiques étrangères, des étrangers et des apatrides, des mineurs et des personnes dont la capacité juridique est limitée et des personnes physiques non spécifiées (article 23, paragraphe 2). Il semble que les syndicats ne figurent plus dans la liste des donateurs interdits, ce qui est à saluer, car cela correspond également à la recommandation contenue dans les avis précédents.<sup>139</sup> Les partis politiques ne peuvent pas ouvrir de compte en dehors du pays (article 23.6) et ils ne peuvent accepter que des financements en monnaie nationale et les transférer sur un compte bancaire sans espèces (article 23.7).

102. Nombre des limitations susmentionnées concernant le financement sont raisonnables et courantes, telles que les limitations des dons provenant d'entreprises et d'organisations privées, et l'interdiction des dons provenant d'entités juridiques sous le contrôle de l'État ou d'autres autorités publiques.<sup>140</sup> Cependant, les interdictions strictes concernant les financements en provenance de l'étranger sont problématiques. Comme indiqué dans les avis précédents, les

---

<sup>137</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 37.

<sup>138</sup> Voir Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, CDL-AD(2014)046, paragraphe 231.

<sup>139</sup> Commission de Venise, Avis sur la loi sur les partis politiques de la République d'Azerbaïdjan, CDL-AD(2004)025, paragraphes 23-27 ; Commission de Venise, Avis sur le projet de loi sur les amendements à la loi sur les partis politiques de la République d'Azerbaïdjan, CDL-AD(2011)046, paragraphe 50.

<sup>140</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphes 211-212 et 214.

obligations internationales ont tendance à être restrictives en ce qui concerne le financement étranger des partis politiques, ce qui nécessite une approche prudente et nuancée du financement étranger, qui met en balance la protection des intérêts nationaux et les droits des individus, des groupes et des associations à coopérer et à partager des informations.<sup>141</sup> La Commission de Venise et le BIDDH ont souligné à plusieurs reprises qu'il devrait y avoir des exceptions à une interdiction totale pour les contributions d'organisations internationales ou même d'autres Etats lorsqu'elles sont basées sur des accords internationaux, qui pourraient fournir des ressources à des fins de construction de partis ou d'éducation et pour les ressources fournies par des groupes de partis internationaux et européens.<sup>142</sup> De même, les lignes directrices conjointes soulignent qu'une exception peut être faite « pour les dons d'organisations internationales à ayant un but éducatif ou la création de partis politiques, à condition de veiller à ce que ces contributions ne soient pas utilisées pour financer des campagnes électorales ou favoriser certains partis au détriment d'autres ». <sup>143</sup> La Commission de Venise et le BIDDH recommandent d'envisager de telles exceptions à l'interdiction du financement depuis l'étranger.

103. L'article 23.2.7 prévoit qu'il est interdit à un parti politique d'être financé par des personnes physiques qui n'indiquent pas leurs nom, prénom, patronyme, date de naissance, adresse enregistrée et numéro de téléphone de contact. Cette disposition est en partie conforme à la Recommandation (2003)4 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, qui exige qu'en cas de dons dépassant une certaine valeur, les donateurs soient identifiés dans les registres. Il n'est pas clair dans quelle mesure cette information sur l'identité du donateur est rendue publique dans un souci de transparence du financement des partis. Si tel est le cas, il est important de rappeler que les exigences en matière de transparence ou de rapports doivent trouver un juste équilibre entre la divulgation nécessaire et les garanties requises en matière de vie privée et de protection des données des donateurs individuels.<sup>144</sup> La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de prévoir que seuls les noms des donateurs et les montants dépassant un certain niveau soient rendus publics<sup>145</sup> et que les adresses et coordonnées privées des donateurs ne soient pas rendues publiques.<sup>146</sup>

104. Les partis politiques peuvent recevoir des dons, mais uniquement de citoyens d'Azerbaïdjan (article 24.1). Les dons ne peuvent être liés ou conditionnés à des services ou des faveurs spécifiques (articles 24.2-3) et ils peuvent prendre la forme d'espèces, de biens ou de services (article 24.4). La limite supérieure des dons d'une personne à un ou plusieurs partis au cours d'une année ne peut dépasser 35 fois le salaire minimum (article 24.5). Si l'introduction d'une limite annuelle aux dons peut être légitime, on ne comprend pas pourquoi le chiffre de 35 salaires minimums a été retenu. Ce même montant est fixé pour la cotisation annuelle maximale (article 23.3). On pourrait toutefois s'attendre à ce que les cotisations annuelles soient inférieures aux dons. Les lignes directrices conjointes soulignent que les cotisations ne doivent pas être élevées au point de restreindre indûment l'adhésion et qu'elles doivent être d'un montant raisonnable.<sup>147</sup> De l'avis de la Commission de Venise et du BIDDH, 35 salaires minimums constitueraient une

---

<sup>141</sup> Voir, par exemple, Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur le projet de loi visant à réglementer la formation, les structures internes, le fonctionnement des partis politiques et leur participation aux élections de Malte, CDL-AD(2014)035, paragraphe 24.

<sup>142</sup> Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur les projets d'amendements à certains actes législatifs de l'Ukraine concernant la lutte contre la corruption politique et sa prévention, [CDL-AD\(2015\)025](#), paragraphe 33 ; Commission de Venise, Avis sur la loi sur le financement des partis politiques de Bosnie-Herzégovine, [CDL-AD\(2008\)002](#), paragraphe 15.

<sup>143</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 231.

<sup>144</sup> Voir, par exemple, Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur le projet de loi sur les partis politiques de Mongolie, CDL-AD(2022)013, paragraphe 102.

<sup>145</sup> Commission de Venise, Avis sur la loi sur les partis politiques de la République d'Azerbaïdjan, CDL-AD(2004)025, paragraphe 22.

<sup>146</sup> Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur le projet de loi sur les partis politiques de Mongolie, CDL-AD(2022)013, paragraphe 102.

<sup>147</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphes 207-208.

cotisation annuelle plutôt élevée. Si les partis sont bien sûr libres d'opter pour des cotisations moins élevées, il est recommandé de fixer un montant maximum plus bas dans la loi. Cela permettrait également de prévenir le risque d'utilisation abusive des cotisations comme « dons cachés » et d'éviter la transparence des finances des partis, sachant que seuls les dons doivent être déclarés en détail à la commission électorale centrale (article 24.6). Par ailleurs, le montant maximal des dons pourrait être augmenté de manière adéquate.

105. Les partis politiques obtiennent également une aide financière de l'État. Les règles d'attribution de cette aide sont énoncées à l'article 25 de la loi. Le financement de l'État est important pour permettre aux partis politiques de se libérer des influences des intérêts étroits et riches. Actuellement, la somme totale semble être déterminée et allouée sur une base annuelle comme une ligne du budget de l'État, ce qui nuit à la sécurité juridique. Comme le soulignent les lignes directrices conjointes, le niveau de financement public disponible devrait être clairement défini dans la législation pertinente et les droits et devoirs de l'organe ayant l'autorité légale pour fixer et réviser le niveau maximum de soutien financier devraient également être clairement énoncés.<sup>148</sup> La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de compléter en conséquence la disposition relative à l'allocation annuelle de financement public (article 25.1).

106. En vertu de l'article 25, 40 % des fonds sont répartis de manière égale entre tous les partis représentés au Parlement. 50 % sont répartis entre ces partis en fonction du nombre de leurs membres au Parlement. 5 % sont réservés aux partis qui obtiennent des sièges au Parlement lors d'élections répétées ou supplémentaires ou en raison de changements d'affiliation. Les 5 % restants sont attribués aux partis qui ont obtenu des voix aux élections mais n'ont pas été représentés au Parlement (2,5 % sont distribués de manière égale, 2,5 % de manière proportionnelle en fonction des résultats des élections).

107. Comme l'ont indiqué la Commission de Venise et le BIDDH à de précédentes occasions, 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 pour que les partis politiques puissent bénéficier d'un financement public. Cela dit, des seuils déraisonnablement élevés peuvent être préjudiciables au pluralisme politique et aux possibilités des petits partis politiques.<sup>149</sup> Le système de financement actuel en Azerbaïdjan n'exclut pas que de nombreux partis ayant obtenu un nombre relativement élevé de voix sans atteindre le seuil n'obtiennent qu'un soutien financier très faible. À cet égard, il convient de noter que 19 des 55 partis politiques enregistrés ont participé aux élections législatives de 2020. Sur la base du système électoral majoritaire applicable à la répartition des sièges, huit de ces partis ont obtenu un siège au Parlement : le parti majoritaire a obtenu 70 mandats, et les sept autres partis neuf mandats au total ; 41 autres mandats ont été obtenus par des candidats individuels. Dans ces conditions, le système de distribution des fonds publics peut difficilement être considéré comme équitable. Dans le contexte spécifique de l'Azerbaïdjan, et compte tenu de l'application du système majoritaire, la Commission de Venise et le BIDDH recommandent de réviser la formule de distribution des fonds publics, par exemple en donnant plus de poids au nombre de voix obtenues par un parti politique, plutôt qu'aux sièges obtenus au Parlement. D'autres considérations pourraient être prises en compte pour l'attribution du financement public, comme une représentation diversifiée et équilibrée entre les sexes, à titre d'incitation, compte tenu de la sous-représentation des femmes dans la vie politique (voir section III.C.1.a).

108. La formule de répartition devrait également être conçue de manière à garantir un financement adéquat des partis politiques nouvellement créés. La loi actuelle ne répond pas aux

---

<sup>148</sup> Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 243.

<sup>149</sup> Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur le projet de loi sur les partis politiques d'Ukraine, CDL-AD(2021)003, para 105. Voir également Commission de Venise et BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 239.

préoccupations soulevées à cet égard dans l'avis de 2011.<sup>150</sup> Le fait que la loi ne prévoit un financement public postélectoral que pour les partis ayant participé aux dernières élections nationales suscite des inquiétudes. Cette approche nuira particulièrement aux partis politiques nouvellement créés ou aux partis qui ont manqué une élection, car ils ne seraient alors pas éligibles au financement public, alors qu'ils pourraient être 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 campagne.<sup>151</sup>

109. Les partis politiques peuvent posséder des biens et les utiliser (uniquement) pour la réalisation des buts et objectifs découlant de leur charte et de leur programme et pour l'exécution des tâches. Ils ne sont pas autorisés à posséder des entreprises industrielles, des coopératives ou des entreprises de production (articles 26.1-3). Cette réglementation ne pose pas de problème. De manière quelque peu inhabituelle, un organe de l'État, le ministère des Affaires économiques d'Azerbaïdjan, est censé fournir un siège aux partis politiques (article 26.5). La mise à disposition de sièges, si elle est retenue, doit respecter le principe d'égalité de traitement des partis politiques et de transparence.

110. Les partis politiques doivent soumettre un rapport financier, ainsi qu'un rapport d'audit, une fois par an (article 27.1). La forme, le contenu et la procédure de présentation doivent être déterminés par le Cabinet des ministres (article 27.4). Il serait préférable de les préciser directement dans la loi. Le rapport annuel et le rapport d'audit doivent être rendus publics (article 27.6). Bien qu'il s'agisse d'une disposition importante en matière de transparence, cette norme pourrait être rendue plus explicite en incluant des informations importantes telles que les formulaires de rapport uniformes utilisés par les partis politiques, la spécification des médias dans lesquels les rapports sont publiés et la spécification des délais - à quelle date un tel rapport doit être publié.

111. Le fait pour un parti politique de ne pas soumettre le rapport « *de manière appropriée* » est sanctionné par la suspension de l'aide financière de l'État (article 27.7). Si cette violation est répétée l'année suivante, le parti politique ne recevra pas d'aide financière de l'État pour les trimestres restants de cette année, ainsi que pour l'année suivante. Ces sanctions sont assez sévères et, par conséquent, les conditions de leur application devraient être énoncées en termes beaucoup plus clairs pour minimiser le risque d'abus et assurer la proportionnalité de la sanction. La Commission de Venise et le BIDDH recommandent de modifier l'article 27 en conséquence et, en outre, de prévoir explicitement des recours juridiques dans les cas où le financement public n'est pas versé.

#### **IV. Conclusion**

112. La Commission de Venise a été invitée par le Président de la Commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à préparer un avis sur la loi sur les partis politiques d'Azerbaïdjan. Comme cet avis concerne le domaine des élections et des partis politiques, il a été préparé conjointement par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH) et la Commission de Venise.

---

<sup>150</sup> Voir Commission de Venise, Avis sur le projet de loi sur les amendements à la loi sur les partis politiques de la République d'Azerbaïdjan, CDL-AD(2011)046, paragraphe 43.

<sup>151</sup> Voir dans ce contexte la Commission de Venise et le BIDDH, Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques, CDL-AD(2020)032, paragraphe 238, qui encouragent les États à examiner attentivement les systèmes de financement pré-électoraux, par opposition aux remboursements post-électoraux, car ces derniers peuvent perpétuer l'incapacité des petits partis, des nouveaux partis ou des partis moins riches à concourir efficacement. Voir également Commission de Venise et BIDDH, Avis conjoint sur le projet de loi sur les partis politiques de l'Ukraine, CDL-AD(2021)003, paragraphe 105.

113. La loi sur les partis politiques a été adoptée par le Parlement le 16 décembre 2022 et signée par le Président de l'Azerbaïdjan le 11 janvier 2023. Elle remplace la loi sur les partis politiques du 3 juin 1992 qui avait été évaluée par la Commission de Venise à la demande des autorités azerbaïdjanaises. Malheureusement, la Commission de Venise et le BIDDH n'ont pas eu l'occasion de discuter de la nouvelle loi avec les autorités d'Azerbaïdjan.

114. Par rapport à la loi de 1992 sur les partis politiques en Azerbaïdjan, la nouvelle loi est, d'un point de vue formel, plus détaillée et a une structure plus élaborée. Sur le fond, les principaux changements concernent les conditions dans lesquelles un parti politique peut être créé, la possibilité pour un parti politique de fonctionner sans être enregistré, le contrôle des partis politiques exercé par les autorités de l'État, les règles de financement des partis politiques et les cas dans lesquels un parti politique peut être dissous. Dans la plupart de ces domaines, la réglementation est devenue beaucoup plus stricte.

115. La nouvelle loi répond en partie à certaines recommandations antérieures de la Commission de Venise, par exemple dans le domaine du financement des partis et de son contrôle. Cependant, plusieurs autres commentaires et recommandations antérieurs n'ont pas été pris en compte, par exemple en ce qui concerne les étrangers et les apatrides, qui ne sont pas autorisés à devenir membres de partis politiques, même s'ils résident en permanence sur le territoire de l'Azerbaïdjan.

116. En outre, et surtout, la nouvelle loi a introduit un certain nombre de nouvelles dispositions très problématiques qui risquent d'avoir des effets négatifs supplémentaires sur le pluralisme dans le pays. Les plus graves d'entre elles sont les suivantes :

- l'augmentation du nombre minimum de membres du parti de 1 000 à 5 000 ;
- la nécessité pour les partis politiques déjà enregistrés de se soumettre à un nouvel enregistrement ;
- la longueur des délais et la lourdeur de la procédure prévue pour la création et l'enregistrement des partis politiques ;
- l'interdiction d'exploiter un parti politique sans enregistrement auprès de l'État ;
- la surréglementation des structures et des opérations internes des partis ;
- le contrôle excessif exercé par le ministère de la Justice sur les activités des partis et sur les registres des membres des partis politiques ;
- la possibilité de suspendre les activités d'un parti politique, voire de dissoudre un parti, dans les cas n'impliquant pas de violations graves des actes juridiques par ce parti.

117. Les nouvelles réglementations susmentionnées suscitent de graves inquiétudes quant au droit à la liberté d'association, qui est garanti à la fois par les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme et par la Constitution nationale. La Commission de Venise et le BIDDH rappellent que 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. Cela implique, entre autres, que les exigences de fond en matière d'enregistrement et les étapes de la procédure d'enregistrement soient raisonnables et soient soigneusement rédigées pour atteindre les objectifs légitimes nécessaires dans une société démocratique ; le contrôle de l'État sur les partis politiques doit être limité à ce qui est nécessaire dans une société démocratique ; en particulier, les partis politiques doivent contrôler leurs propres procédures internes ; un contrôle étendu de l'État sur le fonctionnement interne d'un parti politique, y compris l'obligation pour le parti de fournir à l'État les listes de ses membres, semble être une mesure excessivement intrusive qui n'est pas compatible avec les principes de nécessité et de proportionnalité ; la suspension et la dissolution des partis politiques ne peuvent être appliquées qu'en cas de violations les plus graves des actes juridiques normatifs et en dernier recours.

118. À la lumière de ce qui précède, la Commission de Venise et le BIDDH formulent les principales recommandations suivantes :

- A. Définir plus précisément à l'article 4.3 les objectifs pour lesquels il n'est pas permis d'établir et de gérer des partis politiques, tout en supprimant les termes peu clairs ou vagues ; [paragraphe 34-36]
- B. Faciliter la création et l'enregistrement des partis politiques, notamment en revenant - au moins - au nombre initial de membres requis pour l'enregistrement d'un parti politique tel qu'il figurait dans la loi de 1992 (1 000 membres), ou en remplaçant le nombre de membres requis par d'autres exigences moins strictes pour démontrer un soutien minimum ; [paragraphe 50]
- C. Étendre le cercle des personnes pouvant devenir membres de partis politiques aux étrangers et aux apatrides, nonobstant la possibilité d'introduire certaines restrictions aux activités des étrangers « se rapportant directement au processus politique » au sens de l'article 16 CEDH ; [paragraphe 88]
- D. Supprimer l'obligation faite aux partis politiques de donner accès aux autorités de l'État à un registre actualisé de leurs membres à des fins de vérification. Si cette obligation est maintenue, une agence indépendante, et non le ministère de la justice, devrait se voir attribuer toutes les fonctions que la loi attribue actuellement au ministère de la justice et des garanties claires devraient être offertes quant à l'indépendance de cette agence et à la confidentialité des données qu'elle reçoit. Dans ce cas, les partis politiques ne devraient pas être tenus de soumettre l'intégralité du registre des membres, mais seulement une liste de membres prouvant qu'ils respectent le nombre minimum de membres requis pour l'enregistrement (voir également la recommandation B concernant le nombre minimum de membres). Il faudrait également préciser dans la loi que la liste des membres est un document interne du parti et qu'elle ne doit pas être rendue publique. En tout état de cause, les vérifications ou contrôles devraient être moins fréquents et ne devraient avoir lieu que s'il y a suspicion d'une infraction grave à la législation, et ne devraient servir qu'à confirmer ou infirmer la suspicion ; [paragraphe 100]
- E. Réduire l'approche excessivement réglementaire concernant les structures et les opérations internes des partis et ne conserver que les dispositions qui sont clairement nécessaires pour garantir la transparence et une gouvernance démocratique équitable, afin de renforcer l'autonomie interne des partis politiques et de leur permettre de déterminer leur fonctionnement et leurs procédures internes, sans trop d'interférence de l'État ; [paragraphe 84]
- F. Réviser la formule de répartition des fonds publics, par exemple en donnant plus de poids au nombre de voix obtenues par un parti politique, plutôt qu'aux sièges obtenus au Parlement ; [paragraphe 107]
- G. Prévoir que seuls les noms des donateurs et les montants dépassant un certain niveau soient rendus publics et que les adresses privées et les coordonnées des donateurs ne soient pas rendues publiques ; [paragraphe 103]
- H. Réviser le mécanisme de contrôle afin de garantir que le contrôle des partis politiques soit exercé par un organe impartial et indépendant, et réduire considérablement la portée du contrôle (notamment en excluant la charte du parti de cette portée) ; [paragraphe 58-60]
- I. Limiter les cas dans lesquels un parti politique peut être suspendu ou, en l'absence de recours, être dissous ou perdre son enregistrement, aux situations impliquant les violations les plus graves des règles juridiques par le parti politique concerné, et prévoir une série de sanctions moins sévères applicables en cas de violations moins graves. [paragraphe 65 et 72]

119. Ces recommandations, ainsi qu'un certain nombre d'autres, figurent dans le texte du présent avis conjoint.

120. La Commission de Venise et le BIDDH restent à la disposition des autorités azerbaïdjanaises et de l'Assemblée parlementaire pour toute assistance supplémentaire dans ce domaine.