



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 29 juin 2004
Avis n° 283 / 2004

CDL-AD(2004)025
Or. angl.

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

AVIS

**SUR LA LOI SUR LES PARTIS POLITIQUES
DE LA RÉPUBLIQUE D'AZERBAÏDJAN**

**adopté par la Commission de Venise
lors de sa 59^e session plénière
(Venise, 18-19 juin 2004)**

sur la base des observations de

**M. James HAMILTON (membre suppléant, Irlande)
M. Hans-Heinrich VOGEL (membre suppléant, Suède)**

I. INTRODUCTION

1. *Les autorités de la République d'Azerbaïdjan ont soumis au Conseil de l'Europe, pour avis d'expert, la loi de la République d'Azerbaïdjan sur les partis politiques (CDL (2004) 43). Le groupe Ago du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a également demandé à la Commission de Venise de donner un avis sur cette loi.*

2. *La Commission a nommé MM. James Hamilton et Hans-Heinrich Vogel rapporteurs pour cette question. Le présent avis a été rédigé sur la base de leurs commentaires (CDL (2004) 44 et 45) et, eu égard aux « lignes directrices sur la législation relative aux partis politiques : questions spécifiques » (CDL-AD(2004)007rev, points 1., 2. et 3.), a été adopté par la Commission à sa 59^e session plénière (Venise, 18-19 juin 2004).*

II. GÉNÉRALITÉS

3. La loi de la République d'Azerbaïdjan sur les partis politiques est un texte législatif relativement clair et simple. Elle consacre certains principes qui doivent régir la création et le fonctionnement des partis politiques, établit les droits et devoirs des partis politiques ainsi que de l'Etat envers les partis et prévoit la dissolution de certains partis dans certaines circonstances. En dépit de quelques sujets de préoccupation, dans l'ensemble cette loi paraît adéquate.

III. OBSERVATIONS DÉTAILLÉES

4. Un « parti politique » est défini comme « une association de citoyens de la République d'Azerbaïdjan poursuivant des idéaux et des objectifs politiques communs et participant à la vie politique du pays ». C'est là une définition claire et pertinente.

5. Une observation d'ordre général concernant l'article 1^{er} et les articles connexes peut consister à dire que le projet définit un « parti politique » comme une association de « citoyens de la République d'Azerbaïdjan » et que parmi les conditions d'affiliation telles que présentées à l'article 8 figure l'exigence selon laquelle les membres des partis politiques doivent être des « citoyens de la République d'Azerbaïdjan ». Ces dispositions semblent exclure à la fois les ressortissants étrangers et les apatrides de l'affiliation aux partis politiques. Toutefois, comme la Commission de Venise l'indique dans ses « lignes directrices sur la législation relative aux partis politiques : questions spécifiques » (CDL-AD(2004)007rev) adoptées lors de sa 58^e session plénière (Venise, 12-13 mars 2004), l'exclusion générale des ressortissants étrangers et des apatrides de l'appartenance aux partis politiques n'est pas justifiée. D'après les lignes directrices, « les citoyens étrangers et les apatrides doivent être en mesure de participer d'une certaine façon à la vie politique de leur pays de résidence, tout au moins dans la mesure où ils peuvent participer aux élections. A tout le moins, l'Etat de résidence doit permettre à ces personnes d'être membres de partis politiques. Pour les questions relatives à la participation des ressortissants étrangers à la vie publique de leur pays de résidence, les Etats membres sont invités à appliquer dans toute la mesure du possible les dispositions de la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local¹. Des mesures complémentaires étendant les garanties énoncées par les dispositions de cette convention seraient les bienvenues. »

¹ STE n° 144.

6. L'article 1^{er} se réfère aux partis politiques « sur la base de leurs fonctions et de leurs objectifs compatibles avec la constitution et les lois... » et à nouveau à l'article 4 on trouve une interdiction visant la création et l'activité de partis politiques dont l'objectif « est de renverser ou changer par la force l'ordre constitutionnel de la République d'Azerbaïdjan ou de porter atteinte à son intégrité territoriale ou... de perpétrer d'autres actes contraires à l'ordre constitutionnel... »

7. Il importe de bien voir que, s'il est permis dans une démocratie d'interdire ou de dissoudre des organisations qui ont recours ou préconisent le recours à la violence, la jurisprudence constante de la Cour européenne des Droits de l'Homme considère que les articles 10 et 11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme n'interdisent pas de préconiser des changements constitutionnels et des modifications des institutions de l'Etat et même la sécession, ni d'organiser des partis politiques à cette fin. La Cour a, à de nombreuses reprises, clairement dit que le droit à la liberté d'expression inclut le droit de défendre des idées offensantes, choquantes ou gênantes. La Cour a notamment 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, affaire qui concernait l'interdiction d'un parti politique favorable à l'autodétermination de la minorité kurde). La Cour a déclaré que le fait qu'une proposition politique donnée est incompatible avec les principes et les structures actuels de l'Etat turc ne signifie pas qu'elle soit contraire aux principes démocratiques. Il est de l'essence même de la démocratie de permettre la défense et la discussion de différents projets politiques, même ceux qui modifieraient les structures existantes d'un Etat (arrêt § 38 et 43)². On ne voit pas clairement si la loi azerbaïdjanaise est conforme à ces principes ; cela dépendrait à l'évidence de la définition par les tribunaux de ce pays des actes contraires à l'ordre constitutionnel ou portant atteinte à l'intégrité territoriale de l'Etat.

8. L'article 4 énonce d'autres conditions pour la création de partis politiques. Celles-ci semblent, d'une manière générale, raisonnables. Un parti est créé par un congrès fondateur ou une assemblée générale qui adopte ses statuts et constitue les organes du parti. Le détail des modalités selon lesquelles ce congrès doit être organisé ou convoqué n'est pas précisé et la Commission de Venise ne pense pas que cela soit nécessaire. Pour être enregistré un parti doit atteindre un seuil de 1000 membres, ce qui semble raisonnable dans un pays dont la population est légèrement inférieure à 8 millions.

9. L'article 4 interdit également la création ou l'activité de partis politiques étrangers ainsi que de sections ou filiales de ceux-ci. Cela n'est pas déraisonnable en soi mais nécessiterait de veiller avec le plus grand soin à ce qu'il ne soit pas fait mauvais usage de cette disposition pour empêcher la création ou l'activité de partis politiques représentant des groupes ethniques ou nationaux minoritaires.

10. L'article 4 dispose également que « les partis politiques sont constitués sur une base territoriale ». Vient ensuite une interdiction visant l'activité « d'organisations primaires, comités et autres structures organisationnelles des partis politiques dans les organes de l'Etat... ». Ces dispositions ne sont pas tout à fait claires et l'on peut supposer que l'intention des auteurs de la

² Voir également Cour européenne des Droits de l'Homme, *Parti socialiste et autres c. Turquie* (25 mai 1998), N° 21237/93, Rec. 1998-III, paragraphes 46-47 ; *Refah Partisi [parti de la prospérité] et autres c. Turquie* (13 février 2003), N° 41340/98, N° 41342/98, N° 41343/98 et N° 41344/98, Rec. 2003-II.

loi est de prescrire que les partis politiques soient organisés selon une structure à base géographique plutôt que sur les lieux de travail ou par secteurs professionnels (section des juristes, ou des universités, des enseignants). L'idée sous-jacente à cette disposition n'apparaît pas clairement, sauf peut-être celle d'empêcher les partis politiques d'exercer une influence occulte sur les lieux de travail.

11. L'article 5 prescrit la manière dont les partis politiques doivent mener leurs activités. Cette disposition ne pose pas de problèmes et semble justifiée.

12. L'article 6 prévoit que chaque parti doit être doté d'un statut et en décrit le contenu en termes généraux. Ces dispositions paraissent adéquates.

13. L'article 7 exige que le nom, le sigle et les symboles d'un parti diffèrent de ceux des autres partis enregistrés. Il s'agit là d'une disposition souhaitable pour éviter la confusion, particulièrement lors des élections.

14. L'article 8 vise l'affiliation aux partis politiques. Le point le plus remarquable en est l'interdiction aux titulaires de certaines fonctions d'appartenir à des partis politiques. On trouve parmi eux le Président de la République, les membres de l'appareil judiciaire, le médiateur, tous les militaires, le personnel du parquet, la plus grande partie de la fonction publique, la presse appartenant à l'Etat (à l'exception des personnels techniques et de service), les dirigeants et le personnel de création de la radiodiffusion d'Etat et les personnalités religieuses.

15. Le contenu précis d'une telle liste est indubitablement un inépuisable sujet de discussion. Toute règle de cet ordre porte nécessairement atteinte aux droits des intéressés de participer à la vie politique. Il existe, toutefois, des fonctions dans lesquelles la nécessité de l'impartialité est telle qu'elles ne pourraient être adéquatement occupées par des personnes jouant dans le même temps un rôle actif en politique. C'est clairement le cas des membres de l'appareil judiciaire et du médiateur. Pour certains autres la situation est plus problématique.

16. Dans le cas des procureurs, l'article 6 de la Recommandation REC (2000) 19 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur le rôle du ministère public dans le système de justice pénale demande que les Etats prennent des mesures pour faire en sorte que les procureurs se voient reconnaître un droit effectif à la liberté d'expression et de réunion et le droit de constituer des organisations licites, d'y adhérer et d'assister aux réunions à titre individuel. Ces droits ne peuvent être limités que dans la mesure où ils sont prescrits par la loi et absolument nécessaires pour garantir le rôle statutaire du ministère public. Nonobstant ces dispositions, il semble à la Commission que de puissants arguments militent en faveur de l'interdiction de la participation aux activités de partis politiques pour les échelons supérieurs du ministère public, particulièrement pour les responsables des décisions en matière de poursuites. Autoriser leur participation risque de compromettre l'impartialité et l'indépendance nécessaires aux procureurs. Ces considérations sont particulièrement valables dans les démocraties émergentes, surtout celles ayant une longue histoire d'ingérence politique dans la poursuite des infractions pénales. Dans l'ensemble donc, cette interdiction peut se justifier dans la mesure où elle concerne les postes de décision, bien que l'on puisse s'interroger sur la nécessité de l'appliquer à l'ensemble des personnels du parquet.

17. Des considérations analogues s'appliquent aux diverses autres catégories de personnes exclues de l'activité politique. L'inclusion des militaires est probablement destinée à décourager les forces armées d'intervenir en politique et à les protéger du risque de factionnalisme et

d'ingérence du politique. L'inclusion de la plus grande partie de la fonction publique et notamment des services de sécurité peut avoir une justification similaire. Pour ce qui concerne les médias appartenant à l'Etat, si celui-ci doit jouer un rôle dans les médias, il est souhaitable de limiter les possibilités d'avantage politique. On peut objecter, par contre, qu'une interdiction d'affiliation aux partis politiques peut simplement masquer la mesure de l'influence que les tenants d'un parti politique peuvent exercer sans nécessairement être des membres rémunérés. Enfin, l'interdiction visant les personnalités religieuses peut s'inscrire dans un effort pour maintenir la séparation entre l'Eglise et l'Etat, encore que l'on puisse douter de ses chances d'efficacité dans une société où les dirigeants religieux exercent une grande influence.

18. Les articles 9, 10 et 11 traitent des droits des membres des partis politiques et du droit des partis d'être membres d'organisations internationales non gouvernementales. Ces dispositions sont satisfaisantes.

19. Les articles 12 à 16 portent sur les rapports entre les partis politiques et l'Etat, et le seul commentaire que l'on pourrait proposer vise les dispositions relatives à l'enregistrement et à la dissolution des partis politiques. L'article 14 dispose que l'enregistrement par l'Etat d'un parti politique doit être refusé si ses statuts ne sont pas conformes aux dispositions des articles 3, 4 ou 5. L'article 16 dispose que si un parti commet les actes mentionnés au paragraphe 4 de l'article 4, il doit être dissous par décision de justice. Ces deux dispositions dépendent donc de la définition qui sera donnée de la violation de l'intégrité territoriale ou de la commission d'actes contraires à l'ordre constitutionnel, aspect discuté aux paragraphes 3 et 4 ci-dessus, et renforcent l'importance de ces articles.

20. Il existe une autre procédure selon laquelle un parti politique peut être dissous et qui comporte tout d'abord un avertissement du ministère de la justice à un parti qui «commet un acte s'écartant des objectifs et des missions fixés dans ses statuts ou allant à l'encontre de la législation en vigueur, avertissement suivi par une demande en justice du ministère pour obtenir la dissolution de ce parti s'il commet à nouveau les actes en question (articles 15.3, 16.2 et 16.3). Si la nécessité d'une décision de justice sur la dissolution ne peut effectivement qu'être approuvée, l'absence de toute sanction autre que la dissolution pose un problème, étant donné que les dispositions en question semblent pouvoir être invoquées même pour des atteintes mineures aux statuts ou à la législation. Il serait souhaitable de prévoir des sanctions plus légères que la dissolution et de disposer que cette dernière s'appliquera uniquement dans les cas de violation grave et délibérée des statuts ou de la législation, pour lesquels aucune autre sanction ne serait appropriée.

21. Les articles 17 à 21 traitent du financement des partis politiques. Ceux-ci doivent être financés par leurs ressources propres, dons, cotisations, etc. sans subventions de l'Etat. Le financement par des Etats ou des ressortissants étrangers est interdit. Les dons ne peuvent pas provenir d'organismes étatiques, d'organisations exclusivement caritatives ou religieuses, de syndicats ou de mouvements de masse. Les partis ne peuvent posséder de terres, ni d'entreprises industrielles, ni se livrer à des activités industrielles ou commerciales.

22. Une disposition interdit aux partis politiques de recevoir des dons faits dans le but d'obtenir des avantages économiques ou politiques. L'objectif est certes tout à fait louable, mais aucune indication n'est donnée quant aux moyens de le réaliser. Les partis sont tenus de faire figurer le montant des dons et les noms des donateurs dans leurs comptes financiers, mais la loi ne prévoit pas la publication de ces comptes. Il semblerait désirable d'envisager d'autres mesures telles que (a) fixer une limite supérieure au montant des dons, (b) rendre public les noms des donateurs et

les montants à partir d'un certain niveau, (c) interdire aux donateurs de bénéficier de contrats de l'Etat pendant une période donnée à compter de la date du don, (d) appliquer de lourdes sanctions en cas de violation de la loi.

23. Les syndicats ne sont pas autorisés à faire des dons, ce qui pourrait être considéré comme discriminatoire en l'absence de limitation correspondante appliquée aux employeurs ou à leurs organisations. On peut évidemment faire valoir qu'un syndicat ne doit pas demander à ses membres de subventionner en fait un parti qu'ils n'approuvent pas, mais il existe, sans aller jusqu'à une interdiction totale des dons de syndicats, des mécanismes pour empêcher cette dérive. On pourrait aussi faire observer que les dons de sociétés amènent de la même façon les actionnaires à subventionner un parti politique qu'ils n'approuvent peut-être pas. Il ne manque pas d'arguments en faveur d'une loi exigeant que les dons d'une société à un parti politique soient approuvés par une résolution de ses actionnaires.

24. Certains pays imposent effectivement des restrictions au financement des partis politiques par les syndicats. Les Etats-Unis, par exemple, qui sont membres de l'Organisation Internationale du Travail³ imposent depuis longtemps des restrictions au financement des partis politiques par les syndicats (bien qu'il ait été possible de contourner ces restrictions, les syndicats pouvant créer des fonds constitués par des contributions individuelles volontaires)⁴. Historiquement, le mouvement syndical aux Etats-Unis a tendance à soutenir financièrement le parti démocrate. Plus récemment, la loi intitulée « Bipartisan Campaign Finance Reform Act » de 2002 a cherché à interdire les dons de grande envergure aux partis politiques nationaux et fixé un plafond pour les dons individuels.

25. Toutefois, si l'on prend l'exemple des Etats-Unis, il est significatif que les lois de ce pays s'appliquent également aux représentants et aux associations des travailleurs et des employeurs, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de discrimination entre les uns et les autres s'agissant de la liberté ou de l'absence de liberté de faire des contributions politiques, du moins depuis l'adoption de la loi Taft-Hartley de 1947. (La loi Tillman de 1907 avait bien interdit le financement politique des partis par des hommes d'affaires et des sociétés, mais ses dispositions pouvaient également être contournées et étaient dans une large mesure inopérantes). Les sociétés comme les syndicats sont également soumis à des restrictions en vertu des lois sur le financement politique.

26. L'une des principales conventions de l'Organisation Internationale du Travail concernant les syndicats, la Convention de 1948 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical⁵, indique dans l'une de ses dispositions primaires que :

« Les travailleurs et les employeurs, sans distinction d'aucune sorte, ont le droit, sans autorisation préalable, de constituer des organisations de leur choix, ainsi que celui de s'affilier à ces organisations, à la seule condition de se conformer aux statuts de ces dernières. »

27. Dans une interprétation large, cette disposition pourrait être comprise comme signifiant que tout acte de discrimination s'agissant du fonctionnement de la représentation des employeurs et

³ Une réunion des délégués de l'OIT à Philadelphie en 1944 a donné naissance à la déclaration de Philadelphie considérée comme l'un des documents fondateurs de l'OIT.

⁴ Voir la loi Taft-Hartley de 1947 ; pour une information générale, voir par exemple la page web suivante du site web de la Commission électorale fédérale des Etats-Unis : <http://www.fec.gov/pages/ch1.htm>.

⁵ N° 87 adoptée le 9 juillet 1948, entrée en vigueur le 4 juillet 1950.

des travailleurs est interdit. On pourrait aussi l'interpréter comme visant uniquement l'affiliation aux organisations. On pourrait faire valoir, par ailleurs, que si l'interdiction de la discrimination devait se limiter à la simple affiliation, il serait possible de mettre en place toutes sortes d'autres mesures discriminatoires de nature à mettre effectivement les salariés en position défavorable par rapport aux employeurs en termes de représentation collective. Cette vision plus large de la portée de la disposition est confortée par l'emploi de la formule «sans distinction d'aucune sorte»⁶.

IV. CONCLUSION

28. Dans l'ensemble, la loi sur les partis politiques est une bonne loi et n'est pas indûment prescriptive. La principale préoccupation tient au point de savoir si la disposition de l'article 4 interdisant à un parti de commettre des actes contraires à l'ordre constitutionnel pourrait être utilisée pour refuser de reconnaître un parti cherchant à obtenir un changement constitutionnel fondamental par des moyens pacifiques, ou pour le dissoudre. Deuxième source de préoccupation : les dispositions de la loi concernant les dons faits à des partis politiques à des fins de corruption peuvent-elles être effectives ? L'affiliation aux partis politiques pourrait être une question à étudier plus avant (possibilité pour les non ressortissants de participer aux activités des partis politiques). Enfin, la question se pose de savoir si les dispositions relatives aux dons ont un caractère discriminatoire à l'égard des syndicats par rapport aux employeurs et à leurs organisations.

⁶ Une autre Convention de l'OIT peut être pertinente. La Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective de 1949 dispose en son article 2 (1) que :

« Les organisations de travailleurs et d'employeurs doivent bénéficier d'une protection adéquate contre tous actes d'ingérence des uns à l'égard des autres, soit directement, soit par leurs agents ou membres, dans leur formation, leur fonctionnement ou leur administration. »

L'article 2 (2) dispose que :

« Sont notamment assimilés à des actes d'ingérence au sens du présent article des mesures tendant à provoquer la création d'organisations de travailleurs dominées par un employeur ou une organisation d'employeurs, ou à soutenir des organisations de travailleurs par des moyens financiers ou autrement, dans le dessein de placer ces organisations sous le contrôle d'un employeur ou d'une organisation d'employeurs. »

Ces dispositions semblent avoir pour objectif d'empêcher les tentatives de « contrôle » des organisations d'employeurs ou de leurs agents sur le fonctionnement des organisations de salariés. On pourrait faire valoir qu'une interdiction du financement des partis politiques par les syndicats qui ne serait pas également applicable au financement par les employeurs permettrait effectivement à ces derniers de prendre l'avantage sur les salariés en matière de représentation et d'influence politiques. Par ailleurs, l'emploi des mots « contrôle » et « agent » dans les dispositions ci-dessus peut suggérer qu'une forme plus directe d'influence et d'ingérence des employeurs est envisagée. Ces dispositions, à un niveau plus général tout du moins, sont en accord avec l'idée qu'il ne devrait pas y avoir de discrimination entre les représentants des salariés et des employeurs au détriment des premiers.