



Strasbourg / Varsovie, 20 juin 2022

CDL-AD( 2022)013

Avis n° 1081/2022

Or.angl.

Avis de l'OSCE/BIDDH n° POLIT-MNG/435/2022

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

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

(OSCE/BIDDH)

**MONGOLIE**

**AVIS CONJOINT**

**SUR LE PROJET DE LOI SUR LES PARTIS POLITIQUES**

**Approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa  
réunion 73<sup>e</sup> (16 juin 2022)**

**et adopté par la Commission de Venise lors de sa 131<sup>e</sup> Session  
plénière (Venise, 17-18 juin 2022)**

**sur la base des commentaires de**

**Mme Renata DESKOSKA (membre, Macédoine du Nord)**

**M. Rafael RUBIO NUÑEZ (membre suppléant, Espagne)**

**M. Fernando CASAL BÉRTOA (expert, OSCE/BIDDH)**

**M. Richard KATZ (expert, OSCE/BIDDH)**

---

*Traduction provisoire.*

*Ce document ne sera pas distribué en séance. Prière de vous munir de cet exemplaire.*

[www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int)

## Contenu

I.	Introduction .....	3
II.	Portée de l'avis conjoint.....	4
III.	Résumé .....	4
IV.	Analyse et recommandations .....	6
	A. Normes internationales et engagements de l'OSCE relatifs à Partis politiques.....	6
	B. Contexte et cadre juridique national .....	7
	C. Commentaires préliminaires .....	8
	D. Portée et objectif du projet de loi.....	10
	E. Création, enregistrement et adhésion à des partis politiques.....	12
	1. <i>Commentaires généraux</i> .....	12
	2. <i>Création et enregistrement des partis politiques</i> .....	14
	3. <i>Adhésion à des partis politiques</i> .....	17
	F. Organisation interne, processus décisionnel et activités des partis politiques.....	19
	1. <i>Structure interne, organisation et processus décisionnel</i> .....	19
	2. <i>Activités des partis politiques</i> .....	21
	3. <i>Les partis politiques dans les élections</i> .....	22
	G. Inactivité et dissolution des partis politiques.....	23
	H . Financement des partis politiques .....	26
	1. <i>Financement privé</i> .....	26
	2. <i>Financement public</i> .....	29
	3. <i>Exigences en matière de rapports</i> .....	32
I.	Organes de contrôle et sanctions.....	33
J.	Autres commentaires.....	36
	1. <i>Droit à un recours effectif</i> .....	36
	2. <i>Recommandations relatives au processus de préparation et d'adoption du projet de loi</i> .....	36

## I. Introduction

1. Le 24 décembre 2021, le Président du *Grand Khoural d'Etat* (Parlement de Mongolie) a envoyé une demande d'avis sur le projet de loi de Mongolie sur les partis politiques au Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (ci-après "l'OSCE/BIDDH"), afin d'évaluer sa conformité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme et les engagements de l'OSCE. Compte tenu de sa pratique de collaboration avec la Commission de Venise sur des questions similaires, le 14 février 2022, l'OSCE/BIDDH a invité la Commission de Venise à rédiger conjointement l'avis et a confirmé au Président du Parlement sa volonté de préparer l'avis en collaboration avec la Commission de Venise. Le 6 avril 2022, la Commission de Venise a formellement accepté de préparer un avis conjoint. Le 2 mai 2022, l'administration présidentielle a diffusé une version révisée du projet de loi de la Mongolie sur les partis politiques (ci-après "le projet de loi", ([CDL-REF\(2022\)022](#)) qui fait l'objet du présent avis conjoint.
2. Mme Renata Deskoska (membre, Macédoine du Nord) et M. Rafael Rubio Nuñez (membre suppléant, Espagne) ont été désignés comme rapporteurs pour la Commission de Venise. Le groupe central d'experts sur les partis politiques de l'OSCE/BIDDH (plus précisément, M. Fernando Casal Bértoa et M. Richard Katz) a contribué à l'avis.
3. Les 10-11 mai 2022, une délégation conjointe composée de Mme Renata Deskoska et de M. Rafael Rubio Nuñez au nom de la Commission de Venise, et de M. Fernando Casal Bértoa, au nom de l'OSCE/BIDDH, accompagnés de M. Grigory Dikov du Secrétariat de la Commission de Venise et de M. Konstantine Vardzelashvili, Mme Julia Gebhard et Mme Anne-Lise Chatelain de l'OSCE/BIDDH, a participé à une série de réunions par vidéoconférence avec des représentants du *Grand Khoural de l'Etat*, le sous-groupe de travail chargé de rédiger la nouvelle loi mongole sur les partis politiques, la Commission permanente des structures de l'État du Parlement, le Bureau du Président, le Ministère de la Justice, des représentants des partis politiques, la Commission électorale générale (GEC), le Bureau d'audit de l'État, l'Autorité indépendante contre la corruption (IAAC), des organisations non gouvernementales (ONG) et d'autres parties prenantes. Cet avis conjoint prend en compte les informations obtenues au cours de ces réunions et à travers les commentaires écrits soumis par les autorités. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise sont extrêmement reconnaissants au chef du sous-groupe de travail chargé de rédiger la nouvelle loi sur les partis politiques de Mongolie pour le soutien apporté à l'organisation de ces réunions. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise notent également avec satisfaction la volonté des parties prenantes de revoir et d'incorporer les recommandations de l'avis conjoint lors des prochaines étapes du processus législatif.
4. En 2019, l'OSCE/BIDDH a préparé un avis sur les précédents projets d'amendements à la loi sur les partis politiques (ci-après "l'avis 2019 de l'OSCE/BIDDH")<sup>1</sup> et un avis sur les projets de lois de Mongolie sur les élections présidentielles, parlementaires et locales<sup>2</sup>.
5. Le présent avis conjoint a été rédigé sur la base des commentaires des rapporteurs et des résultats des réunions virtuelles des 10 et 11 mai 2022. Après avoir été examiné et approuvé par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 73e réunion (Venise, 16 juin 2022), il a été adopté par la Commission de Venise lors de sa 131e session plénière (en ligne, 17-18 juin 2022).

---

<sup>1</sup> OSCE/BIDDH, *Avis sur le projet de loi sur les partis politiques de Mongolie*, 27 novembre 2019, disponible en [anglais](#) et en [mongol](#).

<sup>2</sup> OSCE/BIDDH, *Avis sur les projets de lois de la Mongolie sur les élections présidentielles, parlementaires et locales*, 25 novembre 2019.

## II. Portée de l'avis conjoint

6. Le champ d'application de cet avis conjoint ne couvre que le projet de loi, soumis à examen. Ainsi limité, l'avis conjoint ne constitue pas un examen complet et exhaustif de l'ensemble du cadre juridique et institutionnel régissant les partis politiques en Mongolie.

7. L'avis conjoint soulève des questions essentielles et fournit des indications sur les sujets de préoccupation. Dans un souci de concision, il se concentre davantage sur les domaines qui nécessitent des amendements ou des améliorations que sur les aspects positifs du projet de loi. 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. Le cas échéant, elles font également référence aux recommandations pertinentes formulées dans les précédents avis juridiques publiés par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise.

8. En outre, conformément à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes<sup>3</sup> (ci-après "CEDAW"), 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>4</sup>, l'avis conjoint tient également compte de l'impact potentiellement différent du projet de loi sur les femmes et les hommes. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise tiennent également compte des obligations découlant de la Convention relative aux droits des personnes handicapées<sup>5</sup>.

9. Le présent avis conjoint se fonde sur une traduction anglaise non officielle du projet de loi fournie par le sous-groupe de travail chargé de rédiger la nouvelle loi sur les partis politiques le 13 mai 2022. Des inexactitudes peuvent apparaître dans le présent avis conjoint à la suite d'erreurs de traduction.

10. Compte tenu de ce qui précède, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise souhaitent noter que cet avis conjoint ne couvre pas tous les aspects du projet de loi et qu'il ne les empêche pas de formuler à l'avenir des recommandations ou des commentaires écrits ou oraux supplémentaires sur les actes juridiques respectifs ou la législation connexe de la Mongolie.

## III. Résumé

11. L'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise saluent les efforts de la Mongolie pour modifier son cadre juridique relatif aux partis politiques, en vue de le mettre en conformité avec les normes internationales en matière de droits de l'homme. Dans l'ensemble, le projet de loi est bien structuré, traite de la plupart des grandes questions que ce type de législation devrait réglementer et répond à un certain nombre de recommandations formulées par l'OSCE/BIDDH dans son avis de 2019. Il apporte ainsi de nombreuses améliorations, comme la suppression de l'interdiction des partis politiques religieux ou ethniques, ce qui est bienvenu dans le contexte mongol, la suppression de l'obligation d'être membre d'un seul parti à la fois et l'introduction de critères de genre et de diversité pour l'attribution de financements publics ainsi que d'autres dispositions visant à promouvoir la participation des femmes, des jeunes et des personnes handicapées. Il est louable que ce projet de loi vise à renforcer le rôle, le statut et l'importance des partis politiques et à stimuler le développement de partis politiques démocratiques en tant qu'outil important de la gouvernance démocratique.

---

<sup>3</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. La Mongolie a ratifié la CEDAW le 20 juillet 1981.

<sup>4</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), par. 32, qui fait référence aux engagements d'intégrer une perspective de genre dans les activités de l'OSCE ; et Conseil de l'Europe, [Stratégie pour l'égalité entre les femmes et les hommes 2018-2023](#), qui inclut comme sixième objectif stratégique la réalisation de l'intégration de la dimension de genre dans toutes les politiques et mesures.

<sup>5</sup> [Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées](#), 13 décembre 2006, entrée en vigueur le 3 mai 2008. La Mongolie a adhéré à la Convention le 13 mai 2009.

12. Au cours de la visite de pré-évaluation en ligne, les autorités publiques ont informé les rapporteurs des initiatives à venir pour réformer la Constitution et potentiellement pour reconsidérer l'exigence actuelle de l'article 19<sup>1</sup> de la Constitution concernant le nombre minimum de signatures pour enregistrer un parti politique (représentant 1 % de l'électorat total) qui devrait entrer en vigueur en 2028. Si cela se concrétise à l'avenir, il s'agirait d'un développement particulièrement bienvenu, car cela supprimerait une limitation clairement disproportionnée du droit de former un parti politique.

13. Dans le même temps, le projet de loi pourrait encore bénéficier de quelques clarifications et améliorations pour garantir sa pleine conformité avec les normes internationales et les engagements de l'OSCE. En particulier, en l'état actuel des choses, le processus de formation et d'enregistrement reste excessivement complexe et lourd, et il existe des restrictions excessives au droit de créer des partis politiques et d'y adhérer. Le projet de loi continue de surréglementer des questions qui relèvent normalement de la discrétion des partis politiques eux-mêmes, comme leur structure interne et leurs processus décisionnels, ce qui suscite des inquiétudes quant à l'autonomie interne des partis, telle que protégée par leur liberté d'association. Certaines dispositions confèrent encore aux partis politiques parlementaires un rôle prédominant au détriment des partis non parlementaires ou nouvellement créés et des candidats indépendants. Les motifs pouvant justifier la dissolution d'un parti politique en raison de son inactivité restent trop larges, sans refléter la gravité des infractions (potentielles) et sans prévoir de recours effectif.

14. À la lumière de ce qui précède, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise formulent les principales recommandations suivantes :

- A. simplifier la procédure de création et d'enregistrement d'un parti politique et garantir l'autonomie des partis politiques en ce qui concerne leur organisation interne, leur structure et leurs règles de prise de décision, tout en supprimant les dispositions qui permettent une ingérence excessive de l'État dans le fonctionnement interne des partis politiques ; [paragraphe 43 et 52].
- B. supprimer de l'article 5.1 du projet de loi l'exigence d'être "éligible" pour créer ou rejoindre un parti politique, et plus généralement abroger ou reconsidérer les restrictions existantes relatives à l'éligibilité au vote en Mongolie ; [paras. 34-38]
- C. reconsidérer les motifs de dissolution liés à deux ans d'inactivité sur la base de la non-présentation de candidats aux élections au Grand Khoural de l'État pendant deux mandats consécutifs, ou de l'inactivité de ses organes directeurs pendant cinq ans ; et envisager à la place des sanctions moins lourdes telles que la suspension temporaire, partielle ou totale, des avantages publics dans l'attente d'une régularisation, ou la simple radiation (sans dissolution) ; supprimer également l'interdiction faite au parti de participer aux élections s'il est considéré comme inactif, mais non dissous ; [paragraphe 70 et 74-75]
- D. abroger l'exigence selon laquelle les programmes électoraux des partis politiques doivent être confirmés par l'Office national d'audit quant à leur faisabilité économique et à leur conformité à des exigences politiques spécifiques ; [par. 65]
- E. à la lumière du contexte national, d'envisager d'abaisser le seuil de 3 % du total des votes pour accéder au financement public, tout en envisageant des modalités plus équitables pour le financement public afin de bénéficier également aux partis non parlementaires et aux partis nouvellement créés et de garantir le pluralisme politique ; ainsi que d'autoriser les allocations de fonds suffisamment tôt dans le processus électoral pour garantir l'égalité des chances pendant toute la période de campagne ; [par. 91-93]
- F. d'envisager l'introduction d'une disposition qui déclencherait la suspension du financement public en cas de non-respect de certaines exigences réglementaires uniquement après un délai raisonnable (par exemple après quelques mois) suivant l'avertissement reçu des autorités compétentes, afin de donner aux partis politiques la possibilité de rectifier la situation ; [par. 97]

- G. d'instaurer des sanctions qui soient objectives, efficaces et proportionnées pour assurer le respect des exigences législatives ; [paras. 28, 75 et 109-110] et
- H. de préciser dans le projet de loi ou dans toute autre législation applicable que la Cour suprême dispose de pleins pouvoirs de décision pour examiner le droit et les faits et qu'elle n'est pas liée par la décision du GEC sur la dissolution d'un parti politique. [para. 77].

Ces recommandations et d'autres, mises en évidence en gras, sont incluses dans le texte du présent avis conjoint.

#### **IV. Analyse et recommandations**

##### **A. Normes internationales et engagements de l'OSCE relatifs à Partis politiques**

15. Les partis politiques, en tant qu'associations privées, ont été reconnus comme des acteurs essentiels du processus démocratique et des fondements d'une société pluraliste et jouent donc un rôle crucial dans la sphère publique<sup>6</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.

16. Les droits fondamentaux accordés aux partis politiques et à leurs membres figurent principalement aux articles 19 et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques<sup>7</sup> (ci-après "PIDCP"), qui protègent respectivement le droit à la liberté d'expression et d'opinion et le droit à la liberté d'association. D'autres dispositions du PIDCP sont également pertinentes car elles peuvent être affectées par le projet de loi : l'article 20, paragraphe 2 (interdiction de l'appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence), l'article 17 (droit à la vie privée), l'article 3 (droit à l'égalité entre hommes et femmes), l'article 27 (droits des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques) et l'article 26 (égalité devant la loi). L'observation générale n° 25 du Comité des droits de l'homme des Nations unies sur le droit de participer aux affaires publiques, le droit de vote et le droit à l'égalité d'accès aux services publics, qui interprète les obligations des États en vertu de l'article 25 du PIDCP, est également importante<sup>8</sup>. La Convention des Nations unies (ONU) contre la corruption exige, à l'article 7.3, que ses États parties améliorent la transparence du financement des candidatures à des fonctions publiques électives et, le cas échéant, du financement des partis politiques<sup>9</sup>.

17. Bien que la Mongolie ne soit pas un État membre du Conseil de l'Europe (ci-après "le CdE"), l'avis conjoint se référera également, le cas échéant, à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>10</sup> (ci-après "la CEDH"), à d'autres instruments du Conseil de l'Europe et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après "la CEDH"), car ils contiennent des dispositions similaires à celles du PIDCP et servent d'outils d'interprétation et de documents de référence utiles et convaincants sur cette question.

18. En outre, en rejoignant l'OSCE en 2012, la Mongolie a exprimé son adhésion à divers engagements liés au droit à la liberté d'association, y compris le droit de s'associer par le biais

---

<sup>6</sup> BIDDH-Commission de Venise, [Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques](#) (2<sup>nd</sup> édition, 2020), CDL-AD(2020)032, para. 17.

<sup>7</sup> *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (ci-après "PIDCP"), adopté par l'Assemblée générale des Nations unies par la résolution 2200A (XXI) du 16 décembre 1966. La Mongolie a ratifié le PIDCP le 18 novembre 1974.

<sup>8</sup> Comité des droits de l'homme des Nations unies (CDH), [Observation générale n° 25 sur l'article 25 du PIDCP](#) (1996), CCPR/C/21/Rev.1/Add.7,

<sup>9</sup> [Convention des Nations unies contre la corruption](#), adoptée le 31 octobre 2003, ratifiée par la Mongolie le 11 janvier 2006.

<sup>10</sup> La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe (ci-après "CEDH"), signée le 4 novembre 1950, est entrée en vigueur le 3 septembre 1953.

de partis politiques, exprimés dans plusieurs documents de l'OSCE<sup>11</sup>. En particulier, le paragraphe 7.6 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 engage les États participants de l'OSCE à " respecter le droit des individus et des groupes à créer, en toute liberté, leurs propres partis politiques ou 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>12</sup> Le Document de Copenhague prévoit également la protection de la liberté d'association (paragraphe 9.3), de la liberté d'opinion et d'expression (paragraphe 9.1) et des obligations relatives à la séparation de l'État et du parti (paragraphe 5.4).

19. Parmi les autres documents de référence utiles, citons le Code de bonne conduite de la Commission de Venise dans le domaine des partis politiques<sup>13</sup>. La recommandation (2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales,<sup>14</sup> ainsi que divers avis conjoints de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise<sup>15</sup>.

20. Les recommandations qui s'ensuivront feront également référence, le cas échéant, à d'autres documents de nature non contraignante, qui fournissent des orientations supplémentaires et plus détaillées, tels que la deuxième édition des Lignes directrices conjointes OSCE/BIDDH/Commission de Venise sur la réglementation des partis politiques<sup>16</sup> adoptées en 2020 (ci-après " Lignes directrices conjointes 2020 "), les Lignes directrices conjointes OSCE/BIDDH/Commission de Venise de 2015 sur la liberté d'association<sup>17</sup>, les Lignes directrices de 2019 de l'OSCE/BIDDH sur la promotion de la participation politique des personnes handicapées<sup>18</sup>, le Manuel du Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales (ci-après " OSCE/HCNM ") sur l'observation et la promotion de la participation des minorités nationales aux processus électoraux (2014)<sup>19</sup> et les Recommandations de Lund de l'OSCE/HCNM sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique (1999)<sup>20</sup>.

## **B. Contexte et cadre juridique national**

21. L'article 16.10 de la Constitution mongole garantit aux citoyens de Mongolie le "droit de former un parti ou d'autres organisations de masse et la liberté d'association à ces organisations sur la base des intérêts sociaux et personnels et des opinions". Il précise également que " [l]a discrimination et la persécution d'une personne pour avoir adhéré à un parti politique ou à une autre organisation de masse ou pour en être membre sont interdites ".

22. Le cadre juridique électoral a fait l'objet d'une révision substantielle en vue des élections législatives de 2020. Le 14 novembre 2019, un nouvel article 19<sup>1</sup> a été ajouté à la Constitution, dont le paragraphe 2 prévoit qu'" un parti [politique] est créé par au moins un pour cent des

---

<sup>11</sup> Pour un aperçu de ces engagements et d'autres engagements de l'OSCE relatifs à la dimension humaine, voir OSCE/BIDDH, [Human Dimension Commitments \(Thematic Compilation\)/Engagements relatifs à la dimension humaine \(Compilation thématique\)](#), 3<sup>rd</sup> Edition, en particulier la sous-section 3.1.8.

<sup>12</sup> OSCE, [Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE](#) (Document de Copenhague 1990).

<sup>13</sup> Commission de Venise, [Code de bonnes pratiques dans le domaine des partis politiques](#), CDL-AD (2009)021.

<sup>14</sup> Conseil de l'Europe, [Recommandation \(2003\)4 du Comité des Ministres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales](#).

<sup>15</sup> Disponible à l'adresse suivante : < <https://www.legislationline.org/odhr-documents/page/legal-reviews/topic/16/Political%20Parties/show>>.

<sup>16</sup> OSCE/BIDDH et Commission de Venise, [Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques](#) (2<sup>nd</sup> édition, 2020), CDL-AD(2020)032 (ci-après " Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques ").

<sup>17</sup> OSCE/BIDDH et Commission de Venise, [Lignes directrices sur la liberté d'association](#) (2015), CDL-AD(2014)046 (ci-après " Lignes directrices conjointes 2015 sur la liberté d'association ").

<sup>18</sup> OSCE/BIDDH, [Lignes directrices sur la promotion de la participation politique des personnes](#) handicapées (2019).

<sup>19</sup> Haut commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales (OSCE/HCNM), [Manuel d'observation et de promotion de la participation des minorités nationales aux processus électoraux](#) (2014) .

<sup>20</sup> OSCE/HCNM, [Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique](#) (1999).

citoyens mongols, habilités à voter aux élections et qui se sont unis pour cela ". L'article 19<sup>1</sup> (3) de la Constitution stipule en outre que "[l']organisation/structure interne d'un parti [politique] doit respecter les principes démocratiques et ses sources de capital et de revenus ainsi que ses dépenses doivent être transparentes pour le public" et que "[l]a structure, la procédure opérationnelle, le financement et les conditions du soutien financier de l'Etat à un parti [politique] sont déterminés par la loi". Comme cela a été souligné lors de la visite de pré-évaluation, l'objectif visé par une telle réforme constitutionnelle concernant les partis politiques était de renforcer la transparence et la responsabilité, d'accroître la démocratie interne, de garantir des conditions de concurrence plus équitables et, en fin de compte, de restaurer la confiance du public dans ces entités. En outre, en décembre 2020, le Parlement a adopté de nouveaux textes législatifs distincts régissant les élections présidentielles, parlementaires et locales, respectivement.

23. Dans l'avis 2019 de l'OSCE/BIDDH, ce dernier a recommandé d'abaisser considérablement le nombre de signatures requises pour enregistrer un parti politique conformément au nouvel article 19<sup>1</sup> de la Constitution.<sup>21</sup> Alors que le seuil de un pour cent ne sera applicable qu'à partir de 2028, il est entendu, d'après les discussions tenues lors de la visite de pré-évaluation en ligne, que des amendements constitutionnels supplémentaires sont en cours de discussion et pourraient impliquer le réexamen de cette exigence, ce qui est tout à fait bienvenu. Dans le même temps, la loi sur la procédure d'amendement de la Constitution de Mongolie limite la possibilité de réviser les dispositions constitutionnelles récemment amendées pendant les huit années suivant l'entrée en vigueur des amendements, ce qui peut constituer un obstacle à un tel changement.<sup>22</sup>

### C. Commentaires préliminaires

24. D'emblée, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise saluent les dispositions du projet de loi qui répondent à certaines des recommandations formulées par l'OSCE/BIDDH dans son avis de 2019, notamment en ce qui concerne :

- la suppression de l'interdiction des partis politiques religieux ou ethniques, qui est la bienvenue dans le contexte mongol <sup>23</sup> ;
- la suppression de l'obligation d'être membre d'un seul parti à la fois <sup>24</sup> ;
- l'ouverture de l'accès au financement public aux partis politiques non parlementaires, même si certaines améliorations peuvent encore être apportées (voir section H *infra*) <sup>25</sup> ;
- l'introduction de critères de genre et de diversité pour l'allocation de fonds publics ainsi que d'autres dispositions visant à promouvoir la participation des femmes, des jeunes et des personnes handicapées <sup>26</sup> ;
- la réglementation du financement par des tiers <sup>27</sup> ;
- l'introduction de certaines garanties procédurales permettant de contester devant un tribunal les décisions de refus d'enregistrement, de suspension ou de dissolution d'un parti politique<sup>28</sup>.

25. En outre, le projet de loi conserve le seuil d'un minimum de 801 signatures de citoyens pour créer un parti politique (article 12.3 du projet de loi), par opposition au seuil de 1 % de

<sup>21</sup> *Op. cit.* note de bas de page 1, paras. 32-36 (2019 OSCE/ODIHR *Opinion*) .

<sup>22</sup> Voir l'article 3.3 de la [loi sur la procédure d'amendement de la Constitution de Mongolie](#), qui stipule que : "Une fois qu'un amendement à la Constitution a été effectué, il est interdit de réamender cet amendement dans les huit ans suivant la date d'entrée en vigueur de l'amendement".

<sup>23</sup> *Op. cit.* note de bas de page 1, para. 17 (*avis de l'OSCE/BIDDH* de 2019).

<sup>24</sup> *Ibid.* para. 30 (*avis de l'OSCE/BIDDH* de 2019).

<sup>25</sup> *Ibid.* para. 43 (*avis de l'OSCE/BIDDH* de 2019).

<sup>26</sup> *Ibid.* para. 45 (*Avis de l'OSCE/BIDDH* de 2019).

<sup>27</sup> *Ibid.* para. 50 (2019 OSCE/ODIHR *Opinion*).

<sup>28</sup> *Ibid.* para. 59 (*avis de l'OSCE/BIDDH* de 2019).



l'électorat requis par la Constitution. S'il est positif de maintenir un nombre aussi faible de signatures requises pour enregistrer un parti politique, comme le recommande l'avis de l'OSCE/BIDDH de 2019, cela aura également pour conséquence une possible contradiction entre la loi sur les partis politiques et la Constitution lorsque et si le nouveau seuil de 1 % entre en vigueur en 2028.

26. Il est particulièrement bienvenu que de nombreuses dispositions du projet de loi démontrent une volonté d'intégrer le genre et la diversité dans les processus internes et externes des partis politiques, conformément aux bonnes pratiques et aux recommandations au niveau international. En particulier, le projet de loi prévoit des exigences en matière de genre dès le stade de la formation des partis politiques, en exigeant que le groupe de travail chargé de la création d'un parti politique comprenne au moins 40 % de ses membres du même sexe ainsi que des représentants des jeunes (article 11.1) et que la réunion fondatrice soit suivie par au moins 30 % de délégués du même sexe (article 12.4). En outre, le principe de l'égalité des chances est censé guider le processus de nomination, d'élection et de désignation des candidats à des postes publics et à des postes de direction/exécutifs du parti (article 8.1). L'article 8.2.4 du projet de loi précise en outre l'exigence de genre à appliquer au cours du processus de sélection pour ces postes, à savoir une représentation d'au moins 40 pour cent de chaque sexe, ce qui est conforme aux bonnes pratiques au niveau international<sup>29</sup>. En même temps, **il n'est pas clair si ce seuil s'applique à l'organe de nomination et à ses membres, ou s'il se réfère au résultat du processus de sélection, idéalement les deux, et cela devrait être clarifié. En outre, si l'on peut se féliciter que le projet de loi mette l'accent sur la participation des jeunes dans les partis politiques, il serait bon d'avoir une idée plus claire de ce que cela implique. En particulier, lorsque l'article 11.1 exige que le groupe de travail ait une "représentation des jeunes", il serait peut-être préférable de préciser le type de représentation recherché, tout comme le fait le projet de loi en spécifiant la représentation requise des femmes dans le groupe de travail.**

27. L'article 16.2.8 du projet de loi stipule en outre que la charte d'un parti politique doit inclure des procédures visant à garantir l'égalité des sexes, tandis que l'article 18.6 précise que l'organe central représentatif et l'organe exécutif d'un parti politique doivent être composés de membres représentant au moins 40 % de l'un ou l'autre sexe, ce qui est également positif et conforme aux bonnes pratiques<sup>30</sup>. Le projet de loi comprend également des dispositions liant l'allocation de fonds publics et leur montant à des efforts mesurables pour promouvoir la participation politique des femmes et des personnes handicapées, ce qui est louable (article 27.3 et 28.6). Enfin, le projet de loi comporte une déclaration claire contre la discrimination (article 8.6) et prévoit la présentation de rapports réguliers au Comité national pour l'égalité des sexes conformément à la loi sur la promotion de l'égalité des sexes (article 8.7 du projet de loi).

28. Ces dispositions sont les bienvenues et démontrent la volonté de mettre en place des structures de gouvernance que l'on peut qualifier de véritablement démocratiques, représentatives et inclusives<sup>31</sup>. Cependant, les exigences en matière de genre ou de diversité ne se traduisent pas nécessairement ou automatiquement par une représentation plus équilibrée ou diversifiée des personnes sous-représentées dans les structures des partis ou dans les fonctions électives<sup>32</sup>. Cela est souvent dû au fait que la législation ne précise pas les

---

<sup>29</sup> Voir par exemple, OSCE/BIDDH, [Recueil de bonnes pratiques pour faire progresser la participation politique des femmes dans la région de l'OSCE](#) (2016), p. 29-30. Voir également Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, [Recommandation Rec \(2003\)3 sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique](#), 30 avril 2002, préambule de l'annexe, qui précise que " la participation équilibrée des femmes et des hommes signifie que la représentation des femmes ou des hommes dans tout organe de décision de la vie politique ou publique ne devrait pas être inférieure à 40 % ".

<sup>30</sup> Voir *op. cit.* note de bas de page 16, para. 170 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>31</sup> Voir par exemple, OSCE/BIDDH, [Recueil de bonnes pratiques pour faire progresser la participation politique des femmes dans la région de l'OSCE](#) (2016), p. 29-30.

<sup>32</sup> OSCE/BIDDH, [Avis sur les projets de lois de la Mongolie sur les élections présidentielles, parlementaires et locales](#) (25 novembre 2019), paras. 28-29.

conséquences juridiques en cas de non-respect desdites exigences et ne prévoit pas de sanctions<sup>33</sup>. Pour que la législation sur l'égalité entre les femmes et les hommes soit efficace, les infractions aux dispositions relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes doivent faire l'objet de mesures efficaces, proportionnées et dissuasives afin de garantir le respect de la législation et avoir un réel effet dissuasif<sup>34</sup> et/ou d'incitations financières. Plus précisément, alors que la formule de calcul du montant du financement public prend en compte le nombre de femmes candidates et de candidats handicapés, ainsi que d'élus (articles 28.5 et 28.6), le projet de loi ne précise pas les conséquences du non-respect des exigences en matière de genre et de diversité dans les organes et activités de direction des partis, telles que celles mentionnées aux articles 8 et 18 du projet de loi. Comme le soulignent l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise dans les Lignes directrices conjointes 2020, les mesures législatives sur l'égalité des sexes ne fonctionnent que si elles sont effectivement mises en œuvre, et **diverses mesures pourraient être envisagées pour assurer le respect des exigences légales visant à renforcer la participation des femmes au sein des structures des partis et en tant que candidates à des fonctions publiques, telles que le refus ou la réduction des financements publics**<sup>35</sup>. Dans ce cas, avant que de telles mesures ne soient mises en œuvre, **le parti politique devrait d'abord recevoir un avertissement équitable et avoir la possibilité de corriger**<sup>36</sup> (voir aussi les paragraphes. 109-110 *infra* sur les sanctions).

29. En outre, il n'est pas clair **quel organisme (indépendant) sera chargé de contrôler le respect des exigences en matière de genre et de diversité prévues dans le projet de loi**, et quels seront les critères d'évaluation de la conformité et des conséquences. Le **projet de loi devrait être complété à cet égard** afin de garantir qu'en fin de compte, ces dispositions soient effectivement mises en œuvre<sup>37</sup> (voir également la sous-section H(2) sur le financement public, *infra*). En outre, le projet de loi pourrait également envisager l'élaboration de codes de conduite ou de politiques internes aux partis pour interdire la discrimination et le harcèlement fondés sur le sexe ou le genre, en tant que bonne pratique<sup>38</sup>.

#### D. Portée et objectif du projet de loi

30. L'article 4.1 du projet de loi définit un parti politique comme une "association volontaire de citoyens qui exprime régulièrement et librement la volonté politique des citoyens, participe et représente le peuple aux élections en formulant des politiques nationales, prend des décisions collectives et est collectivement responsable". La référence à la "responsabilité collective" n'est pas claire, car elle pourrait faire référence à la responsabilité collective des citoyens lorsqu'ils travaillent ensemble en faveur d'une plateforme politique particulière, à la responsabilité du parti en tant qu'entité juridique pour les décisions qu'il prend et les activités qu'il met en œuvre, ou à la responsabilité (potentiellement pénale) du parti politique pour les actes individuels de l'un de

---

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> *Op. cit.* note de bas de page 16, para. 169 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)). Voir aussi, par exemple, [OSCE Gender Equality in Elected Office : A Six-Step Action Plan](#) (2011), pp. 33-34 ; Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), [Résolution 2111 \(2016\)](#), notamment le para. 15.2.2 ; voir également les [Lignes directrices 2010](#) de la Commission de l'OSCE/BIDDH-Venise [sur la réglementation des partis politiques](#), para. 136, qui présente une variété de sanctions pour les partis politiques ne respectant pas les mesures légales visant à assurer l'égalité entre les femmes et les hommes, allant de sanctions financières, telles que le refus ou la réduction du financement public, à des mesures légales plus fortes, telles que le retrait de la liste électorale du parti du scrutin.

<sup>35</sup> Voir par exemple, *op. cit.* note de bas de page 16, par. 169 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)) ; et OSCE/BIDDH, [Avis sur la loi de la Mongolie sur la promotion de l'égalité des sexes](#) (30 septembre 2013), para. 73. Voir également OSCE/BIDDH, [Avis sur les projets de loi de la Mongolie sur les élections présidentielles, parlementaires et locales](#) (25 novembre 2019), para. 29 ; et Commission de Venise, [Code de bonne conduite dans le domaine des partis politiques \(2002\)](#), CDL-AD (2002) 23, para. 22.

<sup>36</sup> *Op. cit.* note de bas de page 1, para. 62 ([avis de l'OSCE/BIDDH de 2019](#)).

<sup>37</sup> Voir *op. cit.* note de bas de page 16, para. 169 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>38</sup> Voir par exemple, OSCE/BIDDH, [Manuel sur la promotion de la participation des femmes aux partis politiques](#) (2014), p. 53.

ses responsables ou de ses membres. Comme indiqué dans les lignes directrices conjointes 2020, un parti ne peut être tenu responsable des actions isolées de ses membres, surtout si ces actions sont contraires à la charte du parti ou à ses activités.<sup>39</sup> Ainsi, les actions entreprises ou les mots exprimés en ligne ou hors ligne par des individus particuliers au sein d'un parti, alors qu'ils ne représentent pas officiellement le parti, doivent être attribués uniquement à ces individus<sup>40</sup>. Il en va de même pour le comportement individuel des membres qui n'est pas autorisé par le parti dans le cadre des activités politiques/publiques et du parti<sup>41</sup>. **Il est recommandé de clarifier ce que l'on entend par "collectivement responsable" à la lumière de ce qui précède.**

31. L'article 4.2 du projet de loi décrit en détail les fonctions clés d'un parti politique, avec des dispositions très progressistes, telles que la promotion de "l'éducation politique et la participation active des citoyens" (4.2.3), de "la participation des femmes, des jeunes et des personnes handicapées à la prise des décisions" (4.2.4) et la formation de "citoyens responsables capables d'occuper une fonction politique d'État" (4.2.5). Ceci est bienvenu et démontre le rôle unique et fondamental que jouent les partis politiques pour contribuer à des processus politiques plus démocratiques et participatifs<sup>42</sup>.

32. Il est bienvenu que le Projet de loi n'interdise plus la création de partis politiques représentant les minorités nationales ou ethniques comme le faisait le Projet de loi de 2019, car il est essentiel que les minorités nationales ou ethniques soient autorisées et encouragées à créer des partis politiques<sup>43</sup>. **Les rédacteurs juridiques pourraient examiner plus avant si, à la lumière du contexte national et de la composition démographique de la Mongolie, certaines autres mesures législatives devraient être envisagées dans le projet de loi afin de promouvoir davantage la participation des minorités nationales ou ethniques à la vie publique<sup>44</sup>.**

33. L'article , paragraphes 3.1.1 et 3.1.2, du projet de loi définit les termes "membre du parti" et "partisan du parti", en établissant une distinction sur la base du paiement de la cotisation associée au droit de vote<sup>45</sup>. Cette distinction crée un niveau distinct d'implication pour ceux qui

---

<sup>39</sup> Voir *op. cit.* note de bas de page 16, para. 118 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)). Voir également Commission de Venise, CDL-INF(2000)001, [Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues](#), para. 4. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé que la dissolution était disproportionnée lorsqu'elle était fondée sur des remarques de l'ancien dirigeant d'un parti politique (Cour européenne des droits de l'homme, *Dicle pour le Parti démocratique (DEP) de Turquie c. Turquie*, n° 25141/94, 10 décembre 2002, para. 64).

<sup>40</sup> *Ibid.* para. 118 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>41</sup> Voir *ibid.* para. 118 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)). Voir également Commission de Venise, CDL-INF(2000)001, [Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues](#), para. 4.

<sup>42</sup> Voir OSCE/BIDDH, [Manuel sur la promotion de la participation des femmes aux partis politiques](#) (2014). La [Déclaration et le Programme d'action de Beijing](#), adoptés le 15 septembre 1995, quatrième conférence mondiale sur les femmes, par. 191.

<sup>43</sup> Commission de Venise, [Code de bonne conduite dans le domaine des partis politiques \(2002\)](#), CDL-AD (2002) 23, paragraphe 22. Voir aussi *op. cit.* footnote 16, para. 134 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)). Voir également OSCE/HCNM, [Handbook on Observing and Promoting the Participation of National Minorities in Electoral Processes](#) (2014), notamment les pages 29-32 sur la liberté d'association.

<sup>44</sup> Voir *op. cit.* note de bas de page 16, paras. 163-165 ([Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques](#) (2020)). Voir également OSCE/HCNM, [Handbook on Observing and Promoting the Participation of National Minorities in Electoral Processes](#) (2014), notamment pp. 29-32 ; OSCE/HCNM, [Recommandations de Lund sur la participation effective des minorités nationales à la vie publique](#) (1999), notamment les recommandations 8 et 9 ; et Commission de Venise, Chili - Avis sur la rédaction et l'adoption d'une nouvelle Constitution, [CDL-AD\(2022\)004](#), para. 92.

<sup>45</sup> Selon l'article 3.1.1 du projet de loi, "un membre d'un parti" signifie "un citoyen qui a volontairement rejoint un parti politique en acceptant les objectifs, l'idéologie, les plans d'action/la plate-forme et les règles de ce parti, et qui paie des cotisations et participe aux activités de ce parti avec le droit de voter et d'élire et d'être élu". Selon l'article 3.1.2, "un partisan de parti" signifie "un citoyen qui a volontairement rejoint un parti en soutenant les objectifs et l'idéologie du parti et qui ne paie pas de cotisation, et qui a le droit de participer et d'exprimer librement ses opinions dans les activités du parti autres que la prise de décision".

ne peuvent ou ne veulent pas payer une cotisation.<sup>46</sup> Il convient de noter qu'en outre, un parti a la possibilité, en vertu de l'article 33.6 du projet de loi, de prévoir dans ses propres statuts et règlements une déduction ou une exemption de la cotisation pour un membre du parti<sup>47</sup>. En règle générale, les partis politiques doivent décider librement s'ils autorisent la participation aux fonctions du parti à une personne qui ne paie pas de cotisation. **Les partis politiques doivent pouvoir décider en interne (dans leurs chartes) s'ils autorisent la participation à leurs fonctions. Le projet de loi ne devrait pas réglementer cette question.**

## E. Création, enregistrement et adhésion à des partis politiques

### 1. Commentaires généraux

34. L'article 5.1 du projet de loi prévoit que " les citoyens de Mongolie qui ont le droit de vote ont le droit à la liberté d'association, de former un parti, d'adhérer à un parti ou de le quitter ". Conformément à l'article 5.2 de la nouvelle loi sur l'élection du président de la Mongolie<sup>48</sup> adoptée en décembre 2020, un citoyen qui a été privé de sa capacité juridique par un tribunal - y compris sur la base d'un handicap intellectuel ou psychologique - ou qui purge une peine de prison - indépendamment de la nature et de la gravité du crime - n'a pas le droit de participer aux élections. Comme souligné dans les avis et rapports électoraux précédents<sup>49</sup>, **ces restrictions au droit de vote sont incompatibles avec les normes internationales et les engagements de l'OSCE**<sup>50</sup>.

35. En outre, ces restrictions pourraient, par voie de conséquence, limiter également le droit de créer et d'enregistrer un parti politique, ainsi que d'y adhérer, pour les citoyens privés de

<sup>46</sup> Voir note de bas de page de l'*op. cit.* 16, paragraphe 206 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>47</sup> Cette disposition de l'article 33.6 du projet de loi est conforme aux [lignes directrices conjointes](#) de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur [la réglementation des partis politiques](#), paragraphe 208, qui stipulent : "L'inclusion d'une dispense de cotisation en cas de difficultés financières doit être encouragée, afin de garantir que l'adhésion à un parti politique ne soit pas indûment restreinte."

<sup>48</sup> L'article 5.2 de la [loi sur l'élection du président de la Mongolie](#) (24 décembre 2020) stipule : "Un citoyen qui a été déclaré légalement incompétent par une décision de justice ou qui purge une peine de prison n'a pas le droit de participer aux élections".

<sup>49</sup> Voir, par exemple, BIDDH, [Mongolie - Rapport final de la mission spéciale d'évaluation des élections](#) (22 octobre 2021), p. 9 ; et BIDDH, [Mongolie - Rapport de la mission d'évaluation des besoins - Élections parlementaires](#) (22 avril 2020), p. 7. Voir également BIDDH, [Avis sur les projets de lois de la Mongolie sur les élections présidentielles, parlementaires et locales](#) (25 novembre 2019), para. 20 ; et *op. cit.* note de bas de page. 1, paras. 28-29 ([Avis de l'OSCE/BIDDH de 2019](#)).

<sup>50</sup> L'article 29 de la Convention de 2006 relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) exige des États qu'ils "garantissent aux personnes handicapées leurs droits politiques et la possibilité de les exercer sur la base de l'égalité avec les autres" et l'article 12 de la CDPH stipule 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". Le paragraphe 24 du [Document de Copenhague de l'OSCE de 1990](#) prévoit, en partie, 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". Voir également BIDDH, [Guidelines on Promoting the Political Participation of Persons with Disabilities](#) (Varsovie : 2019), notamment p. 36 ; et le paragraphe 9.4 de la [communication n° 4/2011](#) du Comité CDPH de 2013, qui indique que "l'article 29 ne prévoit aucune restriction raisonnable et ne permet aucune exception pour un quelconque groupe de personnes handicapées. Par conséquent, une exclusion du droit de vote sur la base d'un handicap psychosocial ou intellectuel perçu ou réel, y compris une restriction en vertu d'une évaluation individualisée, constitue une discrimination fondée sur le handicap, au sens de l'article 2 de la Convention". Voir Comité des droits de l'homme des Nations unies (CDH), [Observation générale n° 25 sur l'article 25 du PIDCP](#) (1996), CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, paragraphe 14, qui exige que "si une condamnation pour une infraction constitue une base pour suspendre le droit de vote, la durée de cette suspension doit être proportionnelle à l'infraction et à la peine" ; voir également CDH, [Yevdokimov c. Fédération de Russie](#), 9 mai 2011, dans lequel le Comité a estimé que la restriction générale du droit de vote fondée sur une condamnation pénale sans tenir compte de la gravité du crime constituait une violation de l'article 25 du PIDCP. Pour les recommandations concernant la suppression de l'exigence de "capacité juridique active" pour devenir membre d'un parti politique, voir également OSCE/BIDDH, [Avis sur la loi constitutionnelle de la République d'Arménie sur les partis politiques](#) (11 octobre 2019), para. 43 ; et OSCE/BIDDH-Commission de Venise, [Avis conjoint sur les projets d'amendements à la législation concernant les partis politiques d'Arménie](#), CDL-AD(2020)004, para. 23, qui a salué la levée de restrictions similaires.

leur capacité juridique et les personnes purgeant une peine de prison, sans tenir compte de la nature et de la gravité du crime. La liberté d'association, y compris dans la formation et le soutien des partis politiques, est essentielle pour assurer la pleine jouissance et la protection des droits à la liberté d'expression et à la participation politique et doit être respectée sans discrimination.

36. Plus précisément, l'article 12.2 de la CDPH stipule 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 ". Comme le souligne l'Observation générale n°1 de l'article 12 de la CDPH sur la reconnaissance égale devant la loi, la capacité juridique est reconnue comme " un droit inhérent accordé à toutes les personnes, y compris les personnes handicapées"<sup>51</sup>. En outre, 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 et associations non gouvernementales s'occupant de la vie publique et politique du pays, ainsi qu'aux activités et à l'administration des partis politiques." Comme le précise le paragraphe 7.6 du Document de Copenhague de l'OSCE, le droit de créer des partis politiques et d'y participer doit en principe être ouvert à tous, sans exigence ni réglementation excessive. La Recommandation (2011)14 du Conseil de l'Europe invite les États membres à permettre aux personnes handicapées " librement et sans discrimination, notamment d'ordre juridique, environnemental et/ou financier, de [...] rencontrer, adhérer ou fonder des partis politiques "<sup>52</sup> .

37. En outre, comme le soulignent les Lignes directrices conjointes 2020, tous les individus et groupes qui cherchent à créer ou à s'associer à un parti politique doivent pouvoir le faire sur la base d'un traitement égal devant la loi<sup>53</sup>. Aucun individu ou groupe souhaitant s'associer en tant que parti politique ne doit être avantagé ou désavantagé dans cette entreprise par l'État, et la réglementation des partis doit être appliquée de manière uniforme<sup>54</sup>. En particulier, la réglementation des partis politiques par l'État ne doit pas être discriminatoire à l'égard des individus ou des 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'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation<sup>55</sup>.

38. À la lumière de ce qui précède, **il est recommandé de supprimer de l'article 5.1 du projet de loi l'exigence d'être " éligible " pour créer ou rejoindre un parti politique et, plus généralement, d'abroger dans d'autres lois les restrictions relatives à l'éligibilité au vote des citoyens " privés de leur capacité juridique par un tribunal " et de reconsidérer entièrement le concept de privation de la capacité juridique de quiconque en Mongolie, ainsi que de revoir la restriction générale de l'éligibilité au vote fondée sur une condamnation pénale sans tenir compte de la nature et de la gravité du crime.** Cette recommandation serait également conforme aux recommandations formulées dans l'avis de

---

<sup>51</sup> Comité des Nations unies pour les droits des personnes handicapées, [Observation générale n° 1 sur l'article 12 de la CDPH relatif à l'égalité de reconnaissance devant la loi](#) (2014), para. 7. Le paragraphe 6 souligne que la capacité juridique est la clé de l'accès à une participation pleine et effective à la société et aux processus décisionnels et devrait être garantie à toutes les personnes handicapées, y compris les personnes ayant une déficience intellectuelle, les personnes autistes et les personnes ayant une déficience psychosociale réelle ou perçue, ainsi que les enfants handicapés, par l'intermédiaire de leurs organisations.

<sup>52</sup> Conseil de l'Europe, [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 *op. cit.* footnote 16, para. 54 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>53</sup> *Ibid.* para. 54 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)). Le Document de Copenhague de l'OSCE (1990), para. 7.6, stipule que " Les États participants respecteront le droit des individus et des groupes de créer, en toute liberté, leurs propres partis politiques ou autres organisations politiques et fourniront 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>54</sup> *Ibid.* para. 54 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>55</sup> *Ibid.* para. 54 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)). Voir les articles 2 et 26 du PIDCP et, pour référence, l'article 14 de la CEDH et le Protocole n° 12 à la CEDH.

2019<sup>56</sup>. Ceci nonobstant l'existence d'éventuelles exigences en matière d'âge minimum, à condition qu'elles soient strictement justifiées et proportionnées et qu'elles tiennent compte de la capacité évolutive de l'enfant, comme indiqué au paragraphe 143 des Directives conjointes sur la liberté d'association.

39. L'article 5.9 du projet de loi fait référence aux restrictions à l'exercice du droit de former un parti politique ou de la liberté d'association, qui doivent être nécessaires et appropriées pour "protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la moralité publique, la santé publique ou d'autres droits de l'homme et libertés fondamentales, ainsi que ceux qui sont spécifiquement prévus par la loi". En faisant potentiellement référence à d'autres motifs "spécifiquement prévus par la loi", la disposition va au-delà des motifs de restriction spécifiquement énumérés à l'article 22(2) du PIDCP. Comme le soulignent les lignes directrices conjointes 2020, la liste des motifs de restriction figurant dans le PIDCP est exhaustive<sup>57</sup> et doit être interprétée de manière restrictive<sup>58</sup>. **Il est donc recommandé de supprimer de l'article 5.9 la référence à "celles [restrictions] spécifiquement prévues par la loi"**. Par ailleurs, l'article 5.11 semble prévoir une présomption en faveur de la légalité de l'établissement et des objectifs des partis politiques, pour autant que les articles 5.9 sur les limitations générales et 5.10 sur la non-discrimination soient respectés. Cette disposition est bienvenue en principe, à condition qu'en pratique, l'établissement et les objectifs soient considérés comme légaux indépendamment des formalités applicables pour l'établissement ou la reconnaissance officielle, conformément au principe 1 des lignes directrices conjointes 2020.

40. Le projet de loi contient également un certain nombre de limitations concernant la dénomination d'un parti politique. L'article 6.1 du projet de loi exige que le nom d'un parti politique comprenne le terme général "parti" à la fin, ce qui peut être trop prescriptif. En outre, l'article 6.6 du projet de loi prévoit qu'en cas de radiation, de réorganisation par fusion ou de changement de nom, il est interdit à un parti nouvellement créé ou à d'autres partis de réutiliser les noms/abréviations, symboles et drapeaux de ce parti pendant 12 ans. Si certaines circonstances locales peuvent justifier une telle durée, la longueur de cette restriction semble très longue et donc trop restrictive. En outre, l'article 24.3 prévoit que le parti réorganisé à la suite d'une fusion peut utiliser le nom de l'une des parties à la fusion comme nom du parti nouvellement créé. Cette disposition semble être en contradiction avec l'article 6.6 du projet de loi. **Il est donc recommandé aux rédacteurs de reconsidérer ces limitations et d'assurer la cohérence.**

## **2. Création et enregistrement des partis politiques**

41. Les articles 11 à 15 du projet de loi décrivent la procédure de création d'un parti politique et les conditions d'enregistrement des partis. En général, tous les Etats participants de l'OSCE et les Etats membres du CoE n'exigent pas l'enregistrement des partis politiques. Cependant, il est également reconnu que les partis politiques peuvent obtenir certains privilèges juridiques, sur la base de leur statut juridique, qui ne sont pas disponibles pour d'autres associations. Il est donc raisonnable d'exiger l'enregistrement des partis politiques auprès

---

<sup>56</sup> *Op. cit.* note de bas de page 1, paras. 28-29 ([Avis de l'OSCE/BIDDH de 2019](#)), qui recommandait de supprimer l'interdiction de créer un parti politique pour les " citoyens privés de leur capacité juridique par un tribunal " et pour les " citoyens condamnés à une peine d'emprisonnement pour avoir commis un délit d'abus de position officielle ou de sécurité nationale jusqu'à ce que la peine soit comptabilisée ".

<sup>57</sup> Voir *op. cit.* note de bas de page 16, para. 49 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)). Voir aussi, par exemple, BIDDH-Commission de Venise, [Avis conjoint sur le projet de loi n° 140/2017 de la Roumanie portant modification de l'ordonnance gouvernementale n° 26/2000 sur les associations et les fondations](#), CDL-AD(2018)004, para. 34.

<sup>58</sup> *Ibid.* para. 49 (2020 [Lignes directrices conjointes sur la réglementation des partis politiques](#)) ; et OSCE/BIDDH et Commission de Venise, [Lignes directrices sur la liberté d'association](#) (2015), CDL-AD(2014)046, para. 34. Pour référence, voir également Cour européenne des droits de l'homme, *Refah Partisi (le Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC], Requêtes n° [41340/98](#) et 3 autres, 13 février 2003, para. 100.

d'une autorité publique<sup>59</sup>. Dans le même temps, comme le soulignent les lignes directrices conjointes 2020, les exigences de fond en matière d'enregistrement et les étapes de la procédure d'enregistrement doivent être raisonnables<sup>60</sup>.

42. L'article 11 du projet de loi décrit en détail les différentes étapes à suivre pour créer un parti politique, notamment la mise en place d'un groupe de travail (article 11.1), l'organisation pendant au moins 60 jours de réunions publiques pour " recruter le nombre de citoyens spécifié à l'article 12.3 [c'est-à-dire au moins 801] " (article 11.3) et la réunion de fondation (article 12). Après la réunion de fondation, le parti politique devra être enregistré auprès du GEC (articles 13-15) et non plus auprès de la Cour suprême comme c'est le cas actuellement (voir également la sous-section I sur les organes de contrôle *infra*). Au total, le processus de formation et d'enregistrement peut prendre jusqu'à cinq mois<sup>61</sup>.

43. Les Lignes directrices conjointes 2020 précisent que lorsque la collecte de signatures est requise pour démontrer un niveau minimum de soutien des citoyens, comme c'est le cas en Mongolie, " les parties doivent disposer d'un calendrier clair, comprenant des dates limites et un délai raisonnable pour la collecte de ces signatures " <sup>62</sup>. En outre, les lignes directrices précisent que "[s]i la législation prévoit des processus de vérification, la loi doit clairement énoncer les différentes étapes du processus et s'assurer qu'il est appliqué de manière juste et équitable à toutes les parties et qu'il est réalisable en termes de mise en œuvre" et "[c]es processus doivent également suivre une méthodologie claire, ne peuvent pas être trop lourds" <sup>63</sup>. Le projet de loi s'attache à décrire de manière très détaillée les différentes étapes à suivre pour créer un parti politique, ainsi que le délai de collecte des signatures et la procédure de vérification de ces signatures, avec la méthodologie appliquée par le GEC (articles 14.3 et 14.4). En même temps, dans l'ensemble, la procédure semble plutôt longue et excessivement compliquée, et rend plutôt lourd le processus de formation et d'enregistrement des partis, ce qui peut potentiellement restreindre le droit à la liberté d'association. C'est particulièrement vrai pour la création de nouveaux partis politiques et leur participation aux élections. Dans les lignes directrices conjointes 2020, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont souligné que " les délais trop longs constituent des obstacles déraisonnables à l'enregistrement et à la participation des partis" <sup>64</sup>. **Il est recommandé de simplifier le processus d'enregistrement, par exemple en supprimant les dispositions relatives au processus et aux étapes de la formation d'un parti politique et en énumérant simplement les documents et informations à fournir pour l'enregistrement.**

44. L'article 15.8 du projet de loi empêche la présentation d'une demande d'enregistrement d'un parti politique pendant les 90 jours précédant l'élection du *Grand Khoural d'État*. Il est à

---

<sup>59</sup> *Ibid.* paragraphe 85 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)). Par exemple, la plupart des pays d'Europe occidentale (comme l'Allemagne, la Grèce, l'Espagne et la Suisse) n'imposent pas de conditions d'enregistrement particulières aux partis politiques par rapport aux autres associations, tandis que dans des pays comme le Danemark, l'Italie ou les Pays-Bas, les partis politiques ne sont même pas obligés de s'enregistrer.

<sup>60</sup> *Ibid.* para. 86 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)). Voir également OSCE/BIDDH, [Avis sur la loi constitutionnelle de la République d'Arménie sur les partis politiques](#) (11 octobre 2019), paras. 21-22.

<sup>61</sup> Après la création du groupe de travail (article 11.1), le groupe de travail dispose d'au moins *60 jours pour* organiser des réunions publiques afin de recueillir le soutien des citoyens (article 11.3), suivi de l'annonce publique de la réunion de fondation au moins *21 jours* à l'avance (article 12.2) ; dans les *30 jours* suivant la formation du parti, la demande écrite d'enregistrement doit être soumise (article 13.1) ; l'organe électoral central dispose de *21 jours* pour examiner le caractère complet de la demande (article 14.1), suivi de *7 jours supplémentaires* pour que l'organe électoral central décide d'enregistrer ou de refuser d'enregistrer un parti (article 15.1), suivi de *3 jours ouvrables* pour que l'organe électoral central notifie le demandeur et informe le public ainsi que pour délivrer un certificat (articles 15.1 et 15.3) ; si l'organe électoral central ne notifie pas le demandeur de la décision d'enregistrement du parti, le parti est considéré comme enregistré dans les *14 jours* suivant l'expiration de la période spécifiée à l'article 15.1 (article 15.3).

<sup>62</sup> *Op. cit.* note de bas de page 16, para. 96 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>63</sup> *Ibid.* para. 96 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>64</sup> *Ibid.* para. 88 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

noter que l'article 26.1 de la loi sur les élections parlementaires prévoit que les partis politiques peuvent déclarer leur intention de participer aux élections parlementaires au GEC au moins 60 jours avant le jour du scrutin. Le projet de loi ne devrait pas prévoir de délais pour l'enregistrement en tant que parti et pour la suspension des délais spécifiés aux articles 14.1 et 15.1 une fois l'enregistrement soumis (article 15.8 du projet de loi). En effet, il n'y a aucune raison de limiter le droit des individus à s'associer pendant la période électorale, car il existe des dispositions spécifiques pour limiter la participation aux élections dans la législation électorale, que les rapports d'observation des élections de l'OSCE/BIDDH ont toutefois critiqué comme étant trop restrictives<sup>65</sup> (voir également la sous-section F(3) sur les partis politiques aux élections *infra*). Il **est recommandé de supprimer l'article 15.8 du projet de loi**.

45. En outre, certaines des exigences en matière de formation et/ou d'enregistrement semblent plutôt lourdes. Par exemple, l'obligation pour les participants aux réunions publiques de soumettre leur nom, leur identité et leurs coordonnées au groupe de travail (article 11.5) semble excessive, surtout s'ils n'y assistent que pour découvrir ce qu'est le futur parti et pas nécessairement pour en devenir membre. De même, certaines des pièces justificatives à fournir pour l'enregistrement d'un parti politique peuvent sembler déraisonnables. Exiger que la plate-forme et l'idéologie du parti soient finalisées lors de la première réunion de fondation peut être lourd (article 12.6.1). En outre, quel que soit le moment où le parti a la possibilité de finaliser son programme, il n'y a aucune raison pour que l'État exige l'inclusion du programme du parti au moment de la demande d'enregistrement en tant que parti politique (article 13.3.4), car la décision d'enregistrement du parti ne devrait pas dépendre du contenu du programme du parti. Cette question doit être laissée à l'appréciation interne du parti politique. En ce qui concerne la soumission de la charte, comme indiqué dans les lignes directrices conjointes 2020, cette exigence 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>66</sup>.

46. L'article 12.3 du projet de loi exige 801 signatures de citoyens confirmant leur intention de rejoindre le parti. Par rapport à l'exigence constitutionnelle de 1 % de l'électorat total (article 19<sup>1</sup> de la Constitution telle qu'introduite en 2019), qui devrait entrer en vigueur en 2028, le seuil requis est beaucoup plus bas. Si la pratique dans la région du Conseil de l'Europe et de l'OSCE varie considérablement, certains pays ont adopté des seuils encore plus bas<sup>67</sup>. Comme cela a été indiqué lors de la visite de pré-évaluation en ligne, des discussions sont en cours concernant d'éventuels amendements à l'article 19<sup>1</sup> de la Constitution en vue de réviser et d'abaisser considérablement le seuil de 1 %, ce qui serait le bienvenu si cela se concrétisait. Cela permettra également d'éviter une éventuelle contradiction entre les dispositions du projet de loi et l'article 19<sup>1</sup> de la Constitution.

---

<sup>65</sup> Voir par exemple, OSCE/BIDDH, [Mongolie - Rapport de mission d'évaluation des besoins - Élections parlementaires](#) (22 avril 2020), section E ; et concernant les élections présidentielles, OSCE/BIDDH, [Mongolie - Rapport final de la mission spéciale d'évaluation des élections](#) (22 octobre 2021), section VIII.

<sup>66</sup> *Op. cit.* note de bas de page 16, para. 90 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>67</sup> La plupart des pays d'Europe occidentale (par exemple, l'Allemagne, la Grèce, l'Espagne et la Suisse) ne prévoient pas d'exigences particulières en matière d'enregistrement des partis politiques par rapport aux autres associations. Dans d'autres pays, la collecte d'un nombre minimum de signatures avant l'enregistrement d'un parti politique est l'exigence la plus fréquente. Ce nombre peut aller de 3 en Andorre, 100 en Croatie ou 200 en Lettonie, au Monténégro ou en Slovaquie à 10 000 en Serbie, en Slovaquie et en Ukraine, voire 20 000 en Ouzbékistan. Certains pays, cependant, se basent sur l'appartenance à un parti pour établir les niveaux minimaux de soutien requis pour l'enregistrement, par exemple 3 en Roumanie, 10 en Hongrie ou au Kirghizstan ou 40 000 au Kazakhstan. En Bulgarie, un nombre minimum de signatures (500) et de membres (2 500) est requis. Par exemple, au Canada, il n'existe pas de législation régissant la formation des partis politiques fédéraux ou leurs structures juridiques, internes et financières, mais un parti peut choisir de s'enregistrer, auquel cas il doit avoir au moins 250 membres qui sont des électeurs, dans un pays dont la population représente plus de 30 fois celle de la Mongolie ; voir < <https://www.elections.ca/content.aspx?section=pol&dir=pol/bck&document=index&lang=e>>.



### 3. Adhésion à des partis politiques

47. Selon l'article 3.1.1 du projet de loi, "un membre de parti" signifie "un citoyen qui a volontairement adhéré à un parti politique en acceptant les objectifs, l'idéologie, les plans d'action/la plate-forme et les règles de ce parti et *qui paie des cotisations au parti* et participe aux activités de ce parti avec le *droit de voter et d'élire et d'être élu*". Si l'on ajoute à cela l'article 33.8, qui précise que les cotisations sont considérées comme des dons, et l'article 35.6.1, qui interdit les dons des étrangers et des apatrides, cela signifie que les étrangers et les apatrides ne peuvent pas devenir membres de partis politiques. En outre, l'article 5.1 du projet de loi fait référence au droit des "citoyens de Mongolie ayant le droit de vote" d'adhérer à un parti politique ou de le quitter, ce qui laisse entendre que seuls les citoyens de Mongolie peuvent être membres de partis politiques.

48. Comme le précise l'article 25 du PIDCP, certains droits ne peuvent s'appliquer qu'aux citoyens, par exemple, le droit de prendre part à la direction des affaires publiques, de voter et d'être élu, et d'accéder aux services publics. Dans le même temps, et comme déjà noté dans l'avis 2019 de l'OSCE/BIDDH, une exclusion générale des citoyens étrangers et des apatrides de l'adhésion aux partis politiques n'est pas justifiée<sup>68</sup>. Cela constituerait également une restriction excessive de leurs droits à la liberté d'association et à la liberté d'expression.<sup>69</sup> Comme le soulignent les Lignes directrices conjointes 2020, seule la possibilité pour les étrangers de créer des partis politiques peut être restreinte, mais pas l'adhésion des étrangers aux partis politiques.<sup>70</sup> Au cours des réunions en ligne, il a été mentionné que certaines références aux "citoyens" dans la version anglaise du projet de loi signifient en fait un individu en général. En même temps, certaines dispositions du projet de loi font spécifiquement référence aux "citoyens mongols" et à leur droit à la liberté d'association (article 1.1) ou à leur adhésion à des partis politiques (article 5.1). Pour éviter toute ambiguïté, il est recommandé **de remplacer la référence au "citoyen"/"citoyens de Mongolie" dans les articles 1.1, 3.1.1, 3.1.2 et 5.1 par "individu" ou "toute personne" afin de garantir que les étrangers et les apatrides puissent devenir membres de partis politiques s'ils le souhaitent.**

49. L'article 5.3 du projet de loi prévoit que si un membre du parti est nommé en tant que "fonctionnaire de base", son adhésion au parti est suspendue. La loi sur la fonction publique<sup>71</sup> distingue quatre catégories de fonctionnaires et son article 6.2 précise que deux de ces catégories sont considérées comme "fonction publique de base", à savoir les "fonctionnaires administratifs" définis à l'article 12 de la loi sur la fonction publique<sup>72</sup> et les "fonctionnaires

---

<sup>68</sup> Voir note de bas de page *op. cit.* 1 paragraphe 28 ([avis de l'OSCE/BIDDH de 2019](#)). Voir également *op. cit.* note de bas de page 16, para. 149 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)) ; et Commission de Venise, [Lignes directrices et rapport explicatif sur la législation relative aux partis politiques : Some Specific Issues](#) (15 avril 2004), CDL-AD (2004)007rev, Guidelines on, item "H". Voir également OSCE/BIDDH-Commission de Venise, [Avis conjoint sur les projets d'amendements à la législation concernant les partis politiques d'Arménie](#), CDL-AD(2020)004, paragraphe 23, qui indique qu'"une exclusion générale des citoyens étrangers et des apatrides de l'adhésion aux partis politiques n'est pas justifiée, car ils devraient dans une certaine mesure être autorisés à participer à la vie politique de leur pays de résidence, au moins dans la mesure où ils peuvent participer aux élections."

<sup>69</sup> *Ibid.* para. 149 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>70</sup> *Op. cit.* note de bas de page 16, para. 149 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)). Voir également Commission de Venise, [Avis sur la législation ukrainienne relative aux partis politiques](#), CDL-AD(2002)017, para. 37, où la Commission de Venise a spécifiquement recommandé que " les citoyens étrangers et les apatrides devraient être autorisés à participer dans une certaine mesure à la vie politique de leur pays de résidence, à tout le moins en rendant possible leur adhésion à des partis politiques " ; *op. cit.* note de bas de page. 1 paragraphe 28 (2019 [Avis de l'OSCE/BIDDH](#)) ; et Commission de Venise, Lignes directrices et rapport explicatif sur la législation relative aux partis politiques : Some Specific Issues (15 avril 2004), [CDL-AD \(2004\)007rev](#), Lignes directrices sur le point "H".

<sup>71</sup> Disponible à l'adresse suivante : < <https://legalinfo.mn/mn/detail/13025>>.

<sup>72</sup> c'est-à-dire des professionnels de l'administration et de la direction qui fournissent des conseils sur l'élaboration de politiques publiques dans l'administration du gouvernement ainsi que sur la supervision administrative.

spéciaux" définis à l'article 13 de la loi sur la fonction publique<sup>73</sup>. Dans le même temps, l'article 37.1.4 de la loi sur la fonction publique stipule qu'à l'exception des responsables politiques de l'État (qui sont énumérés à l'article 11 de la même loi)<sup>74</sup>, un fonctionnaire ne peut participer à aucune forme de parti politique pendant son mandat. Cela implique que non seulement les "fonctionnaires de base" mais aussi les "fonctionnaires généraux" tels que définis à l'article 14<sup>75</sup>, sont exclus de l'adhésion à un parti pendant leur mandat. En tant que tel, l'article 5.3 du projet de loi n'est pas entièrement conforme à l'article 37.1.4 de la loi sur la fonction publique.

50. Il est important de noter que l'article 22(2) du PIDCP prévoit spécifiquement des restrictions concernant l'adhésion à des associations de deux catégories de fonctionnaires, à savoir les membres des forces armées et de la police. Dans les lignes directrices conjointes 2020, il est souligné que, bien que généralement légitimes, les restrictions à l'adhésion à un parti politique "peuvent être considérées comme des atteintes indues si elles sont appliquées de manière trop large, par exemple à toutes les personnes au service du gouvernement".<sup>76</sup> La catégorie de ce que l'on appelle les "fonctionnaires de base" dans la loi sur la fonction publique va bien au-delà de ce qui est envisagé dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, car elle englobe non seulement les militaires et les policiers, mais aussi d'autres représentants d'institutions/agences, ainsi que des administrateurs, des cadres et des superviseurs. Et l'article 37.1.4 de la loi sur la fonction publique va encore plus loin en interdisant à une catégorie encore plus large de fonctionnaires de participer à toute forme de parti politique. En l'état actuel, la limitation de l'adhésion à un parti politique applicable aux "principaux fonctionnaires" semble trop large et devrait être plus strictement circonscrite. En tout état de cause, comme le recommande également l'avis de l'OSCE/BIDDH de 2019,<sup>77</sup> **le terme " fonctionnaire de base " devrait être clarifié dans le projet de loi en précisant le type d'agents publics interdits d'adhésion à des partis politiques ou en renvoyant à la législation pertinente**, tout en veillant à ce que toute restriction à l'adhésion à un parti politique soit strictement justifiée, par exemple pour garantir la neutralité politique desdits fonctionnaires.

51. L'article 5.6 du projet de loi stipule que "[s]auf exception prévue par la loi, il est interdit d'identifier un citoyen comme membre d'un parti quelconque sans le consentement du citoyen dans les documents officiels d'identification personnelle". Cette disposition est bienvenue car elle offre l'opportunité d'éliminer la mention, sans consentement, de l'identification politique dans les documents officiels d'identification personnelle, ce qui tend à faciliter les discriminations et l'attribution de privilèges basés sur l'appartenance à un parti et constitue ainsi une discrimination interdite<sup>78</sup>.

---

<sup>73</sup> L'article 13 de la [loi sur la fonction publique](#) définit la catégorie des "fonctionnaires spéciaux", qui comprend les juges et les procureurs à tous les niveaux, les militaires, la police et autres enquêteurs, les diplomates, les représentants des principales institutions ou agences indépendantes, entre autres.

<sup>74</sup> Cela inclut les postes politiques clés tels que le président, les vice-présidents, le président et le vice-président du Parlement, le premier ministre et les membres du gouvernement.

<sup>75</sup> Il s'agit d'une catégorie assez large de fonctionnaires puisqu'elle comprend les postes administratifs, exécutifs et d'assistants financés par les budgets de l'éducation, des sciences, de la santé, de la culture, des arts et des sports, entre autres.

<sup>76</sup> *Op. cit.* note de bas de page 16, para. 148 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)). Voir également, par exemple, à titre de comparaison, l'affaire de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), *Vogt c. Allemagne* [GC], n° [17851/91](#), 26 septembre 1995, dans laquelle la CEDH a estimé que le licenciement d'une enseignante publique en raison de son appartenance à un parti politique constituait une violation de ses droits tels qu'énoncés aux articles 10 et 11 de la CEDH.

<sup>77</sup> *Op. cit.* note de bas de page 1, para. 30 ([avis de l'OSCE/BIDDH de 2019](#)).

<sup>78</sup> *Op. cit.* note de bas de page 16, paras. 54, 56 et 59 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

## F. Organisation interne, processus décisionnel et activités des partis politiques

### 1. Structure interne, organisation et processus décisionnel

52. Dans l'ensemble, comme cela a déjà été évalué de manière critique dans l'avis 2019 de l'OSCE/BIDDH, le projet de loi reste trop détaillé en ce qui concerne la structure et le fonctionnement des partis politiques, y compris leur organisation interne, le contenu de la charte et le processus décisionnel<sup>79</sup>. Selon les bonnes pratiques internationales, les partis politiques se voient accorder un certain niveau d'autonomie dans leur structure interne et leur prise de décision, ainsi que dans leur fonctionnement externe, et la démocratie interne est reconnue comme un élément clé du fonctionnement des partis politiques<sup>80</sup>. En vertu de ce principe, les partis politiques doivent être libres d'établir leur propre organisation et les règles de sélection de leurs dirigeants et candidats, car cela est considéré comme faisant partie intégrante du concept d'autonomie associative d'un parti<sup>81</sup>. Il devrait également appartenir aux partis eux-mêmes de déterminer l'organisation de leurs conférences et de leurs procédures décisionnelles<sup>82</sup>. En l'état actuel des choses, le projet de loi réglemente de manière excessive des questions qui relèvent généralement de la discrétion des partis politiques et, par conséquent, limite l'autonomie des partis en matière d'organisation et de structure internes, d'adhésion, de direction, de charte, de programme et de procédure de prise de décision. En tant que telles, ces dispositions sont trop détaillées et inutiles, car elles limitent le droit des partis politiques à s'autoréguler sur ces questions, et constituent donc un empiètement excessif sur l'autonomie des partis politiques. **Il est recommandé de revoir les articles 8 et 16 à 20 du projet de loi en donnant aux partis politiques l'autonomie nécessaire pour décider de la structure du parti et du processus décisionnel, tout en respectant les principes démocratiques énoncés ci-dessus. En particulier, et comme recommandé en 2019, les dispositions imposant un nombre minimum de votes pour la prise de décision devraient être supprimées afin de donner toute latitude aux partis politiques à cet égard**<sup>83</sup>.

53. Il est également contraire à l'autonomie des partis politiques que le simple fait de ne pas soumettre dans les 30 jours les amendements introduits dans les statuts d'un parti ainsi que les décisions relatives à la nomination d'un chef de parti au GEC (article 16.3) puisse servir de motif pour refuser d'enregistrer les amendements ou le nouveau chef d'un parti. **Il est recommandé de revoir l'article 16.3.**

54. L'article 10.1.7 du projet de loi devrait être clair quant à la possibilité de créer d'autres organisations telles que des groupes de réflexion ou des fondations liées au parti, même si d'autres dispositions (par exemple, les articles 20, 27.3 et 36.1) montrent déjà l'importance des fonctions d'éducation et de recherche des partis politiques.

55. Dans le même temps, comme le notent les lignes directrices conjointes 2020, il est légitime pour les États d'introduire certaines exigences législatives pour l'organisation interne

---

<sup>79</sup> *Op. cit.* note de bas de page 1, paras. 21-25 (2019 OSCE/ODIHR [Opinion](#)).

<sup>80</sup> Voir *op. cit.* note de bas de page 16, para. 151 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)), qui stipule que "[l]es fonctions et processus internes des partis politiques doivent généralement être exempts de toute ingérence de l'État. Les fonctions internes des partis politiques sont mieux réglementées par les constitutions des partis ou les codes de conduite volontaires élaborés et convenus 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 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." Voir également OSCE/BIDDH, [Avis sur la loi constitutionnelle de la République d'Arménie sur les partis politiques](#) (11 octobre 2019), paras. 21-22 ; et OSCE/BIDDH-Commission de Venise, [Avis conjoint sur les projets d'amendements à la législation concernant les partis politiques d'Arménie](#), CDL-AD(2020)004, paras. 19-21.

<sup>81</sup> Voir *op. cit.* note de bas de page 16, paras. 20, 155 et 176 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)). Voir également Commission de Venise, [Rapport sur la méthode de désignation des candidats au sein des partis politiques](#) (CDL-AD(2015)020).

<sup>82</sup> *Ibid.* para. 155 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>83</sup> *Op. cit.* note de bas de page 1, paragraphe 23 ([avis de l'OSCE/BIDDH de 2019](#)).

et la sélection des candidats aux élections, dans l'intérêt de la gouvernance démocratique et de l'égalité de traitement ou de participation des minorités ou des groupes défavorisés, sans toutefois trop interférer avec les affaires internes des partis politiques<sup>84</sup>. Les lignes directrices conjointes 2020 précisent en outre que "[l]a réglementation légale des fonctions internes des partis, lorsqu'elle est appliquée, doit être interprétée de manière étroite afin de respecter le principe de 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>85</sup>. A cet égard, comme mentionné dans la section C *ci-dessus*, il est bienvenu que les considérations de genre et de diversité fassent partie intégrante des processus décisionnels internes d'un parti, notamment en ce qui concerne la nomination aux postes de direction du parti et les candidats aux fonctions publiques (articles 8.1 et 8.2)<sup>86</sup>.

56. L'article 16.4 du projet de loi stipule en outre que "[l]a charte et le programme d'un parti ne doivent pas être en contradiction avec la structure principale et les principes fondamentaux de la Constitution". Comme le soulignent les Lignes directrices conjointes 2020, "la loi ne devrait pas interdire à un parti politique de préconiser un changement de l'ordre constitutionnel de l'État, tant que les moyens utilisés à cette fin sont légaux et démocratiques, et que le changement proposé est en soi compatible avec les principes démocratiques fondamentaux"<sup>87</sup>. En outre, "le simple fait qu'un parti préconise un changement pacifique de l'ordre constitutionnel ou promeuve l'autodétermination d'un peuple spécifique n'est pas suffisant *en soi* pour justifier l'interdiction ou la dissolution d'un parti"<sup>88</sup>. Les programmes des partis peuvent être incompatibles avec les principes et les structures actuels d'un État donné, mais peuvent néanmoins être compatibles avec les règles de la démocratie, car il est "de l'essence de la démocratie de permettre que des programmes politiques divers soient proposés et débattus, même ceux qui remettent en question la manière dont un État est actuellement organisé, à condition qu'ils ne nuisent pas à la démocratie elle-même"<sup>89</sup>. Par conséquent, un parti politique doit pouvoir promouvoir un changement constitutionnel à deux conditions : d'une part, les moyens utilisés à cette fin doivent être légaux et démocratiques ; d'autre part, le changement proposé doit être compatible avec les principes démocratiques fondamentaux<sup>90</sup>. A la lumière de ce qui précède, **la référence générique aux " principes fondamentaux de la Constitution " prévue à l'article 16.4 du projet de loi peut entraîner des limitations injustifiées des droits à la liberté d'association, à la liberté d'expression et à la participation politique et devrait être reconsidérée** (voir également les paragraphes 60 et 74 *infra* sur la dissolution des partis politiques).

---

<sup>84</sup> *Op. cit.* note de bas de page 16, paras. 28, 151 et 176 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>85</sup> *Ibid.* para. 151 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>86</sup> Voir Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), [Recommandation générale n° 23 : Vie politique et publique](#), 1997, A/52/38, paras. 32-34.

<sup>87</sup> *Op. cit.* note de bas de page 16, para. 38 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>88</sup> *Ibid.* para. 115 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>89</sup> Voir CEDH, *Parti socialiste et autres c. Turquie*, n° 21237/93, 25 mai 1998, para. 47 ; et Cour européenne des droits de l'homme, *Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie* [GC], no 23885/94, 8 décembre 1999, par. 41.

<sup>90</sup> *Op. cit.* note de bas de page 16, para. 116 (2020 [Joint Guidelines on Political Party Regulation](#)). Voir également, à titre de référence, Cour européenne des droits de l'homme, *Refah Partisi (le Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC], nos. [41340/98](#) et 3 autres, 13 février 2003.

57. Enfin, un certain nombre de dispositions du projet de loi traitent des obligations de transparence et de divulgation des partis politiques (articles 9, 25.1, 34.3, 34.15.2 et art. 37.2). Dans un souci de clarté, il serait **souhaitable de les regrouper dans un même article ou d'y faire des renvois.**

## **2. Activités des partis politiques**

58. L'article 7.1.7 du projet de loi précise la portée des activités internationales des partis politiques, à savoir "établir des contacts avec des partis politiques et des organisations internationales d'autres pays". Cela semble plutôt restrictif. Comme le soulignent les Lignes directrices conjointes 2020, les limitations de l'interaction et du fonctionnement des partis politiques au niveau interétatique sont injustifiables et contraires aux bonnes pratiques, et devraient être évitées dans toute législation pertinente<sup>91</sup>. De manière générale, les associations, y compris les partis politiques, devraient pouvoir communiquer librement et coopérer avec des associations similaires au niveau international<sup>92</sup>. En plus de ce qui est prévu à l'article 7.1.7 du projet de loi, d'autres activités internationales potentielles pourraient également être envisagées, comme la **possibilité de devenir membre d'organisations internationales de partis. Les rédacteurs pourraient envisager d'élargir la portée de l'article 7.1.7 du projet de loi en conséquence.**

59. L'article 5.12 du projet de loi prévoit qu'" il est interdit à tout fonctionnaire de base de prendre des décisions ou de mener des activités qui protègent les intérêts d'un parti politique ou lui confèrent un avantage dans l'exercice de ses fonctions officielles ". Cette disposition doit être abordée avec prudence car, dans la pratique, il existe un large éventail de décisions publiques parfaitement légitimes, qui donnent néanmoins un avantage à un ou plusieurs partis particuliers par rapport à d'autres, par exemple, des subventions de contrepartie jusqu'à un certain montant pour des dons privés avantageraient les partis ayant de nombreux petits donateurs par rapport à ceux ayant quelques gros donateurs. La **disposition devrait être révisée afin de préciser que cela ne concerne pas le traitement différencié des partis politiques par les autorités publiques sur la base de motifs objectifs et raisonnables appliqués de manière neutre à tous les partis politiques**<sup>93</sup>.

60. L'article 10.1.1 du projet de loi prévoit qu'il est interdit à un parti de mener des activités qui "constituent une menace directe ou grave pour l'indépendance, la souveraineté, l'ordre constitutionnel ou la démocratie de la Mongolie, ou [qui] visent à atteindre leurs objectifs par la violence". Comme mentionné dans le paragraphe. 56 *supra*, cela ne doit pas être interprété comme empêchant un parti politique de plaider pour un changement constitutionnel, tant que les moyens utilisés à cette fin sont légaux et démocratiques et que les changements proposés sont compatibles avec les principes démocratiques fondamentaux<sup>94</sup>. **La disposition pourrait être clarifiée à cet égard.**

61. L'article 10.1.4 du projet de loi interdit la demande et la réception d'une garantie ou d'un dépôt ou de toute autre forme d'actifs et de services monétaires ou non monétaires par les membres et les partisans d'un parti lors de l'octroi du droit de se présenter comme candidat à une élection. Cette disposition est bienvenue car elle permet d'éviter la pratique courante de la mise en gage.

62. L'article 10.1.5 du projet de loi interdit le versement de salaires et de primes aux membres et aux sympathisants d'un parti pendant les périodes électorales et non électorales pour incarner leur volonté politique, exprimer leur position politique et participer activement aux

---

<sup>91</sup> *Ibid.* para. 104 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>92</sup> Document de Copenhague de l'OSCE (1990), par. 10.4.

<sup>93</sup> *Op. cit.* note de bas de page 16, paras. 55-58 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>94</sup> *Ibid.* para. 116 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)). Voir également, à titre de référence, Cour européenne des droits de l'homme, *Refah Partisi (le Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* [GC], nos. [41340/98](#) et 3 autres, 13 février 2003.

activités du parti. Si cette disposition vise probablement à prévenir l'achat de voix, elle pourrait par conséquent signifier que les collaborateurs rémunérés pour la campagne ne peuvent être membres ou sympathisants du parti, ce qui semble contraire à la pratique habituelle. Il convient de noter que la législation électorale contient déjà des dispositions excessivement détaillées sur le nombre autorisé de personnel et de bureaux de campagne, que l'OSCE/BIDDH a déjà critiquées comme étant trop restrictives et dont il a recommandé la révision.<sup>95</sup>

### 3. Les partis politiques dans les élections

63. L'article 7.2.1 du projet de loi prévoit que seuls les partis disposant d'un siège au *Grand Khoural de l'État* ont le droit de désigner des candidats à la présidence parmi leurs membres et sympathisants. Cette disposition reflète l'article 31(2) de la Constitution de la Mongolie, qui stipule : "Les partis politiques qui ont obtenu des sièges au Grand Khoural de l'État désignent individuellement ou collectivement des candidats à la présidence, un candidat pour chaque parti ou coalition de partis" et l'article 5.5 de la loi sur l'élection du président de la Mongolie<sup>96</sup>. Malgré les recommandations antérieures de l'OSCE/BIDDH et contrairement aux normes internationales sur le droit d'éligibilité et aux engagements de l'OSCE, les partis non parlementaires n'ont pas la possibilité de désigner des candidats et le cadre juridique existant empêche les candidats indépendants de se présenter à l'élection présidentielle, ce qui limite potentiellement le choix des électeurs lors de l'élection<sup>97</sup>. **Le législateur pourrait reconsidérer cette limitation prévue à l'article 31(2) de la Constitution de Mongolie dans le cadre de la future réforme constitutionnelle.**

64. Dans le contexte des élections, l'article 16.5 du projet de loi exige que " le programme électoral d'un parti soit conforme au programme, à l'idéologie, aux valeurs et aux objectifs d'un parti et soit fondé sur des recherches ". Comme déjà noté dans l'avis 2019 de l'OSCE/BIDDH, la mesure dans laquelle une " plateforme électorale " s'aligne sur la " plateforme du parti " devrait être laissée à la discrétion des partis politiques lors de chaque élection<sup>98</sup>. Dans le même article 16.5 du projet de loi, établir l'obligation de fonder le programme électoral sur la recherche n'a aucune justification juridique. S'il peut être bénéfique que les programmes électoraux soient basés sur la recherche et soient cohérents avec le programme du parti, une telle exigence peut constituer une grave limitation si elle devient un obstacle à la participation des partis politiques aux élections ou si elle entraîne d'autres conséquences. Cela soulève également la question de savoir qui ou quel organe doit déterminer si les exigences de l'article 16.5 sont remplies. Si cela relève de la compétence d'un organe d'État, cela ouvrirait la porte à une ingérence potentiellement excessive de l'État dans le fonctionnement interne des partis politiques et les campagnes des candidats aux élections.<sup>99</sup> À la lumière de ce qui précède,

<sup>95</sup> Voir OSCE/BIDDH, [Mongolie - Rapport final de la mission spéciale d'évaluation des élections](#) (22 octobre 2021), p. 12, qui recommande : " La loi devrait être modifiée pour fournir un cadre moins restrictif pour la campagne, notamment en ce qui concerne le type d'activités autorisées, ainsi que les biens et les ressources qui peuvent être utilisés. "

<sup>96</sup> L'article 5.5 de la [loi sur l'élection du président de la Mongolie](#) (24 décembre 2020) stipule : "Un parti politique disposant d'un siège au Grand Khoural de l'État de Mongolie a le droit de désigner une personne au président, individuellement ou conjointement".

<sup>97</sup> *Op. cit.* note de bas de page 16, para. 185 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)). Voir également le Comité des droits de l'homme des Nations Unies (CCPR), [Observation générale n° 25 sur l'article 25 du PIDCP](#) (1996), CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, para. 15, qui stipule que "les personnes qui sont par ailleurs éligibles ne devraient pas être exclues par des exigences déraisonnables ou discriminatoires telles que l'éducation, la résidence ou l'ascendance, ou en raison de leur affiliation politique" ; et OSCE, Document de Copenhague 1990, par. 7.5 et 24, dont le paragraphe 7.5 stipule que les États participants devraient "respecter le droit des citoyens de briguer des fonctions politiques ou publiques, à titre individuel ou en tant que représentants de partis ou d'organisations politiques, sans discrimination". Voir également Commission de Venise, [Code de bonne conduite en matière électorale](#), CDL-AD(2002)023rev2-cor, Section II.1.b ; et OSCE/BIDDH, [Mongolie - Mission spéciale d'évaluation des élections Rapport final](#) (22 octobre 2021), Recommandation 3 et p. 11.

<sup>98</sup> *Op. cit.* note de bas de page 1, paragraphe 20 ([avis de l'OSCE/BIDDH](#) de 2019).

<sup>99</sup> Voir par exemple, OSCE/BIDDH et Commission de Venise, [Avis conjoint sur le projet de loi sur les partis politiques de l'Ukraine](#), CDL-AD(2021)003, para. 66.

**l'article 16.5 du projet de loi semble trop normatif et devrait être entièrement reconsidéré.**

65. Lors de la visite de pré-évaluation, certains partis politiques ont souligné que la législation électorale prévoit que, lorsqu'ils cherchent à s'inscrire aux élections, la Cour des comptes de l'État est habilitée à vérifier le programme électoral d'un parti politique pour en évaluer la légalité et la faisabilité économique<sup>100</sup> et le parti politique peut se voir refuser l'inscription en conséquence. Ils ont également souligné que cela tend à harmoniser quelque peu tous les programmes, au détriment du principe du pluralisme politique. Comme le notent les rapports électoraux de l'OSCE/BIDDH sur la Mongolie, cela constitue une ingérence excessive dans le droit de se présenter aux élections et la liberté de faire campagne<sup>101</sup>. Par conséquent, **l'exigence selon laquelle les programmes électoraux des partis politiques doivent être confirmés par la Cour des comptes de l'État quant à leur faisabilité économique et à leur adhésion à des exigences politiques spécifiques devrait être supprimée de la législation applicable.**<sup>102</sup>

### **G. Inactivité et dissolution des partis politiques**

66. Les articles 22 à 26 du projet de loi traitent des motifs et de la procédure permettant de considérer un parti comme inactif, ainsi que de la radiation, de la réorganisation, de la cessation et de la dissolution des partis politiques, respectivement.

67. Conformément à l'article 22 du projet de loi, la CGE considère qu'un parti est inactif dans les situations suivantes : si un parti ne s'est pas présenté à l'élection du *Grand Khoural de l'État* pendant deux mandats consécutifs (correspondant à huit ans) ; si un parti n'a pas soumis ses états financiers à la CGE pendant deux années consécutives ; ou si un parti n'a pas convoqué de réunions de son organe directeur supérieur ou de son organe représentatif central pendant cinq ans. En conséquence, il est mis fin au financement public du parti (article 22.2) et le parti inactif ne peut pas avoir de candidats aux élections et ces candidats ne peuvent se présenter que de manière indépendante (article 22.2) et si l'inactivité dure deux ans, cela constitue un motif de dissolution (article 26.1.1 lu conjointement avec l'article 22.1, voir également les paragraphes. 72-75 *infra* sur la dissolution).

68. L'obligation de se présenter régulièrement aux élections nationales (parlementaires) pour ne pas être considéré comme inactif, et finalement dissous, est problématique. En termes pratiques, cela signifie qu'un parti politique basé uniquement au niveau régional ou local serait dissous après dix ans (deux mandats parlementaires consécutifs suivis de deux ans d'inactivité). Cela constitue une restriction disproportionnée, qui peut également avoir des effets discriminatoires à l'encontre des partis bénéficiant d'un soutien régional ou local, des petits partis et des partis représentant des minorités nationales<sup>103</sup>. **Les rédacteurs pourraient envisager d'exiger plutôt la contestation des élections nationales, régionales et locales.**

69. Il est bienvenu que les articles 22.5 et 22.6 prévoient la possibilité de faire appel de la décision d'inactivité devant la Cour suprême, qui se prononcera dans un délai de 30 jours. Cependant, **il n'est pas clair si la Cour suprême a un pouvoir de décision complet ou si elle est limitée à l'examen des questions de droit et de procédure. Ce point devrait être clarifié.**

---

<sup>100</sup> Voir OSCE/BIDDH, [Mongolie - Rapport de mission d'évaluation des besoins - Élections parlementaires](#) (22 avril 2020), p. 8. Le SAO évalue les plateformes conformément à la loi sur la viabilité du budget, à la loi sur la politique et la planification du développement et au document politique "Mongolia Sustainable Development Vision 2030".

<sup>101</sup> OSCE/BIDDH, [Mongolie - Rapport final de la mission spéciale d'évaluation des élections](#) (22 octobre 2021), p. 11 ; et OSCE/BIDDH, [Mongolie - Rapport de la mission d'évaluation des besoins - Élections parlementaires](#) (22 avril 2020), p. 8. Voir également CDH de l'ONU, [Observations finales sur le sixième rapport périodique de la Mongolie](#) (2017), paras. 39-40.

<sup>102</sup> *Ibid.*

<sup>103</sup> *Op. cit.* note de bas de page 16, paras. 102-103 ([Lignes directrices conjointes](#) 2020 [sur la réglementation des partis politiques](#)).

70. En outre, même s'ils sont inactifs, les partis devraient pouvoir participer aux élections et ne devraient pas perdre les droits fondamentaux accordés à toutes les associations, ce qui ne devrait pas affecter leur maintien en tant qu'association<sup>104</sup>. Par conséquent, **l'interdiction faite au parti de participer aux élections s'il est considéré comme inactif, mais non dissous, devrait être entièrement reconsidérée.**

71. Si les motifs de la déclaration d'inactivité sont éliminés dans les deux ans, le CEG annule sa décision de considérer la partie comme inactive (article 22.3). En même temps, aucun délai clair n'est prévu dans le projet de loi pour que le GEC se prononce, ce qui peut permettre une application incohérente ou arbitraire et des abus potentiels<sup>105</sup>. Comme le soulignent les Lignes directrices conjointes 2020, le calendrier des décisions concernant la réglementation des activités des partis politiques doit être clairement énoncé dans la loi et le processus dans son ensemble doit être transparent<sup>106</sup>. **Il est recommandé de compléter le projet de loi en prévoyant un délai clair pour que le GEC annule sa décision d'inactivité.**

72. Selon l'article 26 du projet de loi, le GEC doit émettre une conclusion sur la dissolution d'un parti et la soumettre à la Cour suprême si la violation qui a conduit à considérer un parti comme inactif n'est pas éliminée dans un délai de deux ans (article 26.1.1.) ou si le parti représente "une menace directe ou grave pour l'indépendance, la souveraineté, l'ordre constitutionnel ou la démocratie de la Mongolie, ou [vise] à atteindre ses objectifs par la violence" ; ou si le parti est "armé ou militarisé ou devient militarisé" (article 26.1.2). Comme mentionné au para. 60 *supra*, les motifs de dissolution des partis politiques énumérés à l'article 26.1.2 du projet de loi doivent être interprétés de manière restrictive et ne pas empêcher le plaidoyer en faveur de changements constitutionnels lorsque ces changements sont eux-mêmes compatibles avec les principes démocratiques fondamentaux.

73. Comme indiqué dans les lignes directrices conjointes 2020, "une fois que l'enregistrement d'un parti est approuvé, les exigences pour le conserver doivent être minimales", contrairement aux "exigences pour continuer à recevoir certains avantages de l'État, tels que le financement public ou l'accès aux bulletins de vote lors des élections, [qui] peuvent être plus élevées"<sup>107</sup>. En principe, la radiation doit être limitée aux cas de violations graves de la loi et être effectuée selon des procédures clairement définies, comprenant un examen et/ou un recours devant un organe impartial et indépendant<sup>108</sup>. En outre, "les sanctions doivent à tout moment être objectives, efficaces et proportionnées à la violation spécifique"<sup>109</sup> et "la dissolution des partis [...] est la forme la plus sévère pour tenir les partis responsables des violations légales et ne devrait être appliquée qu'en dernier recours, lorsque cela est nécessaire dans une société démocratique", c'est-à-dire en cas de "recours à la violence par le parti ou de menaces pour la paix civile ou les principes démocratiques fondamentaux" et "lorsque toutes les mesures moins restrictives ont été jugées inadéquates"<sup>110</sup>. Comme le précisent les Lignes directrices conjointes 2020, les partis politiques ne doivent jamais être dissous pour des infractions administratives ou opérationnelles mineures, en l'absence d'autres circonstances pertinentes et suffisantes.<sup>111</sup> Les lignes directrices précisent également que "le fait de ne pas présenter de candidats pendant une période donnée peut constituer un motif de refus du statut de parti enregistré, mais uniquement dans les cas où le refus d'enregistrement du parti n'équivaut pas à une dissolution"<sup>112</sup>.

<sup>104</sup> *Ibid.* para. 101 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>105</sup> *Op. cit.* note de bas de page 1, para. 56 ([avis de l'OSCE/BIDDH de 2019](#)).

<sup>106</sup> *Op. cit.* note de bas de page 16, paragraphe 271 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>107</sup> *Ibid.* para. 99 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>108</sup> *Ibid.* para. 99 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>109</sup> *Ibid.* para. 272 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>110</sup> *Ibid.* paras. 109 et 272 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)). Voir aussi, pour référence, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), [Résolution 1308 \(2002\)](#), 18 novembre 2002, para. 11.

<sup>111</sup> *Ibid.* para. 113 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>112</sup> *Ibid.* para. 113 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).



74. Il peut sembler disproportionné que la simple inactivité pendant deux ans puisse déclencher la dissolution du parti politique, c'est-à-dire simplement sur la base de la non-contestation aux élections parlementaires pendant deux mandats consécutifs ou pour des raisons principalement administratives (retard dans la présentation des rapports financiers ou absence de réunions de ses organes directeurs). En effet, un parti politique peut avoir diverses raisons de ne pas se présenter aux élections parlementaires, y compris, par exemple, des situations où des partis politiques locaux/régionaux participent à d'autres élections (infranationales) mais pas aux élections nationales. En ce qui concerne la non-soumission des états financiers, la dissolution peut être une sanction appropriée, mais uniquement en dernier recours et si d'autres sanctions moins importantes, assorties de délais appropriés et raisonnables, ne sont pas efficaces dans la pratique.

**75. La dissolution d'un parti politique inactif parce qu'il ne s'est pas présenté aux élections parlementaires pendant une certaine période, ou pour des raisons administratives/opérationnelles relativement mineures, semble excessive et devrait être révisée.** De plus, le statut d'inactivité lié à l'incapacité de soumettre des états financiers à la GEC pendant deux années consécutives semble trop strict, car il peut constituer une discrimination indirecte à l'encontre des petits partis ou des partis nouvellement créés, pour lesquels les obligations de rapport et d'audit applicables aux états financiers (article 39 du projet de loi) peuvent dépasser les ressources personnelles et financières des très petits partis ou des partis nouvellement créés<sup>113</sup>. **Des sanctions moins lourdes, telles que la suspension temporaire, partielle ou totale, des avantages publics dans l'attente d'une régularisation, ou une simple radiation (sans dissolution)<sup>114</sup>, pourraient être envisagées** (pour un éventail de sanctions en cas de non-respect des lois et règlements, voir le paragraphe 274 des Lignes directrices conjointes 2020).

76. En termes de procédure, selon l'article 26.1 du projet de loi, le GEC émet une conclusion sur la dissolution d'un parti politique et la soumet à la Cour suprême si l'un des deux motifs de dissolution susmentionnés existe<sup>115</sup>. Cette décision est adoptée par un vote des trois quarts de tous les membres du GEC. Cela pose problème car cela signifie qu'elle dépendra d'une majorité "politique" et peut donc favoriser le parti au pouvoir au lieu d'être fondée sur des preuves.

77. Le libellé du projet de loi n'indique pas clairement si la dissolution équivaudrait à une décision prise par la Cour suprême agissant en tant qu'organe administratif plutôt qu'à une décision judiciaire, suivant une procédure où le droit du parti à un procès équitable sera pleinement respecté, avec une réelle possibilité pour les représentants du parti de se défendre et de s'opposer à la dissolution devant la Cour suprême. Si la Cour suprême n'examine pas le fond de l'affaire et se considère liée par la décision du GEC, l'examen par la Cour suprême ne peut pas être considéré comme un recours effectif, ce qui serait ainsi contraire au Principe 7 des Lignes directrices conjointes 2020<sup>116</sup>. À la lumière de ce qui précède, il **est**

---

<sup>113</sup> *Ibid.* para. 278 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>114</sup> *Ibid.* paras. 98 et 106 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)), ce qui signifie que le parti politique radié peut continuer à fonctionner en tant qu'association.

<sup>115</sup> C'est-à-dire en cas d'inactivité, lorsque la violation n'a pas été éliminée dans un délai de deux ans (article 26.1.1) ou dans le cas où l'on considère que la partie a mené les activités interdites aux articles 10.1.1 et 10.1.2, c'est-à-dire qu'elle constitue "une menace directe ou grave pour l'indépendance, la souveraineté, l'ordre constitutionnel ou la démocratie de la Mongolie ou qu'elle vise à atteindre ses objectifs par la violence" (10.1.1) ou qu'elle "s'arme ou se militarise ou se militarise" (10.1.2).

<sup>116</sup> *Op. cit.* note de bas de page 16, paras. 53 et 285 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)). Voir également, à titre de comparaison, Cour européenne des droits de l'homme, [Hasan et Chaush c. Bulgarie](#) [GC], Requête n° 30985/96, 26 octobre 2000, para. 100, où la Cour suprême avait refusé d'examiner le bien-fondé d'une plainte au titre de l'article 9 de la CEDH, alléguant une ingérence de l'État dans l'organisation interne d'une communauté religieuse, estimant que le Conseil des ministres jouissait d'un pouvoir discrétionnaire illimité pour décider d'enregistrer ou non la constitution et la direction d'une confession religieuse ; la Cour suprême avait simplement statué sur la question formelle de savoir si le décret avait été émis par l'organe compétent ; la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que le recours devant la Cour suprême contre le décret ne constituait donc pas un recours effectif.

**recommandé de préciser dans le projet de loi ou dans toute autre législation applicable que la Cour suprême dispose de pleins pouvoirs de décision pour examiner le droit et les faits et qu'elle n'est pas liée par la décision du GEC sur la dissolution d'un parti politique<sup>117</sup>.**

## **H. Financement des partis politiques**

78. Les articles 27 à 36 du projet de loi réglementent le financement des partis, y compris le financement public, les cotisations des membres, les dons (monétaires et non monétaires), etc. Il est noté que les systèmes de financement des partis, en particulier le financement public, doivent viser à garantir que tous les partis, y compris les partis d'opposition, les petits partis et les partis nouvellement créés, puissent concourir aux élections conformément au principe de l'égalité des chances, renforçant ainsi le pluralisme politique et contribuant à préserver le bon fonctionnement des institutions démocratiques<sup>118</sup>. À cette fin, garantir un montant minimum de financement aux partis politiques est un moyen d'éviter la corruption dans leur financement et de maintenir l'autonomie de l'organisation des partis, également dans l'utilisation de leurs fonds. Au cours des réunions en ligne, il a été noté que l'un des principaux défis pour le fonctionnement des partis politiques est la limitation des ressources financières et les difficultés pour les partis politiques de petite taille ou nouvellement créés de couvrir les coûts de fonctionnement, en particulier ceux liés à la location de bureaux, par opposition aux partis politiques créés il y a longtemps, qui ont reçu des bureaux et n'ont pas à couvrir les coûts connexes.

### **1. Financement privé**

79. Le projet de loi comprend une définition large des " dons ", qui englobe " les actifs monétaires et non monétaires, les actifs tangibles et intangibles, les services, les remises et les exonérations fournis gratuitement au parti par des citoyens individuels ou des personnes morales " (article 3.1.7 du projet de loi). Les dons en espèces sont interdits et ne peuvent être effectués que par le biais des comptes bancaires du parti (article 34.2 du projet de loi), ce qui permet un meilleur contrôle (voir également le paragraphe 3.1.6 du projet de loi). 87 concernant la vente d'autres matériels promotionnels à un prix inférieur à celui du marché en tant que dons). L'article 34.3 du projet de loi énumère différents types de dons non monétaires, y compris la couverture des coûts des événements et le parrainage, ce qui est bienvenu<sup>119</sup>. Cette disposition exige également que la valeur des dons non monétaires soit établie sur la base du prix moyen du marché, ce qui est conforme aux bonnes pratiques internationales et devrait éliminer le risque de contournement des plafonds de dépenses<sup>120</sup>.

80. L'article 35.6 du projet de loi interdit les dons provenant d'un certain nombre de personnes physiques et morales, telles que les citoyens étrangers ou les apatrides ; les organisations, partis ou entités juridiques d'un pays ou d'un gouvernement étranger, les organisations internationales et les entités commerciales à investissement étranger (telles que définies à l'article 3.1.12) ; les

---

<sup>117</sup> Voir l'article 25.7 de la loi sur les tribunaux de Mongolie, disponible sur < [https://www.legislationline.org/download/id/10060/file/Mongolia\\_Law\\_Judiciary\\_2021\\_Eng.pdf](https://www.legislationline.org/download/id/10060/file/Mongolia_Law_Judiciary_2021_Eng.pdf)>.

<sup>118</sup> *Op. cit.* note de bas de page 16, paragraphe 232 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)). Voir également Commission de l'OSCE/BIDDH-Venise, [Avis conjoint sur les projets d'amendements à certains actes législatifs concernant la prévention et la lutte contre la corruption politique en Ukraine](#), CDL-AD(2015)025, para. 24, qui indique : " Même si c'est une pratique courante de lier le financement public au résultat des dernières élections<sup>35</sup>, on pourrait envisager d'étendre un certain financement aux petits ou nouveaux partis bénéficiant d'un niveau minimum de soutien de la part des citoyens, afin de favoriser le pluralisme politique " ; et OSCE/BIDDH et Commission de Venise, [Arménie - Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les projets d'amendements à la législation concernant les partis politiques](#), CDL-AD(2020)004, para. 25, qui stipule que "la législation devrait garantir que les nouveaux ou petits partis puissent recevoir un certain financement, privé ou public, qui leur permettrait de participer effectivement au processus politique et de faire entendre leurs idées."

<sup>119</sup> *Ibid.* para. 215 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>120</sup> Voir OSCE/BIDDH, [Avis sur les projets de lois de la Mongolie sur les élections présidentielles, parlementaires et locales](#) (25 novembre 2019), para. 43.

syndicats, les organisations religieuses et non gouvernementales et les associations professionnelles, certaines entités juridiques appartenant à l'État, les organisations affiliées à des partis, ainsi que les dons anonymes. Un certain nombre de ces limitations de financement sont raisonnables et courantes, telles que les limitations des dons des entreprises et des organisations privées, et l'interdiction des dons des entités juridiques sous le contrôle de l'État ou d'autres autorités publiques, et des donateurs anonymes<sup>121</sup>. Comme indiqué dans les avis précédents, les 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>122</sup> De plus, alors que l'article 35.6.2 du projet de loi interdit les dons provenant de pays étrangers, de partis politiques étrangers et d'organisations internationales, une exception est incluse dans l'article 35.8 pour le financement d'activités et de projets mis en œuvre en coopération avec des organisations internationales et étrangères pour soutenir l'éducation politique, la démocratie et les droits et libertés de l'homme. Cette mesure est bienvenue et conforme aux recommandations formulées dans les lignes directrices conjointes 2020 et dans l'avis 2019 de l'OSCE/BIDDH<sup>123</sup>.

81. Il est également positif que les dons effectués par les institutions de recherche politique d'un parti et les organisations affiliées à un parti soient interdits (article 35.6.7 du projet de loi). L'article 3.1.13 donne une définition d'une "organisation affiliée à un parti" et l'article 34.12 précise que ces organisations ne doivent pas recevoir de dons de la part des donateurs interdits énumérés aux articles 35.6 et 35.7, tandis que l'article 34.13 limite le montant des dons que le parti et ses organisations affiliées peuvent recevoir. Cette disposition est la bienvenue car la question de l'utilisation des organisations affiliées comme canaux de financement par des tiers, sans aucun contrôle, a été spécifiquement soulevée lors de la visite de pré-évaluation. Dans le même temps, ces limites ne devraient s'appliquer que dans les cas où les tiers et leurs actions sont destinés à bénéficier à des partis politiques spécifiques, soit en général, soit pendant les campagnes, et non aux ONG et autres groupes d'intérêt qui débattent de questions d'intérêt public pendant les campagnes ; ces derniers ne devraient généralement pas être traités de la même manière que les partis politiques et les véritables tiers électoraux, en particulier dans le domaine de l'accès aux ressources et des obligations de déclaration.<sup>124</sup> Il est également bienvenu que les dons effectués au nom d'une autre personne physique ou morale soient interdits (article 35.6.11), car cette question a été spécifiquement mentionnée lors des réunions en ligne, bien que cela puisse être difficile à prouver dans la pratique.

82. Conformément à l'article 33.3 du projet de loi, les cotisations mensuelles d'un membre élu ne doivent pas dépasser le salaire mensuel minimum. Comme indiqué dans les lignes directrices conjointes 2020, " les partis politiques peuvent prélever des "taxes" auprès de leurs élus en exercice " et " il s'agit d'une pratique largement répandue dans de nombreux États démocratiques " <sup>125</sup>. Dans le même temps, le montant maximum mentionné à l'article 33.3 semble plutôt onéreux pour les membres élus et doit être évalué à la lumière du contexte national.

83. L'article 34 du projet de loi réglemente les dons, qui comprennent les dons monétaires et non monétaires (article 34.1). Les dons reçus d'un citoyen individuel par an ne doivent pas dépasser douze fois le salaire mensuel minimum (environ 1 300 EUR) et d'une personne morale, cinquante fois le salaire mensuel minimum (environ 5 500 EUR). Il est bienvenu que l'article

---

<sup>121</sup> *Op. cit.* note de bas de page 16, paras. 211-212 et 214 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)). Voir également *Op. cit.* footnote 1, para. 47 ([Avis de l'OSCE/BIDDH de 2019](#)).

<sup>122</sup> Voir par exemple, OSCE/BIDDH et Commission de Venise, [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, 14 octobre 2014, para. 24 ; et *ibid.* para. 47 ([avis de l'OSCE/BIDDH de 2019](#)).

<sup>123</sup> Voir *op. cit.* note de bas de page 16 paragraphe 231 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)) ; et *op. cit.* note de bas de page 1, para. 47 ([Avis de l'OSCE/BIDDH de 2019](#)).

<sup>124</sup> *Ibid.* para. 221 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>125</sup> *Ibid.* para. 223 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

34.10 précise qu'une entité juridique comprend également ses filiales, succursales et bureaux de représentation, car cela évite de contourner les plafonds de dons. L'article 34.10 prévoit également que le montant des dons versés au parti est calculé comme le montant total des dons monétaires et non monétaires, ce qui est bienvenu. Il est noté que de plus en plus, les Etats interdisent les dons des entreprises aux partis politiques et aux candidats aux élections, bien que la pratique soit très différente dans la région de l'OSCE et du Conseil de l'Europe<sup>126</sup>. En même temps, il a été souligné lors de la visite de pré-évaluation que dans le contexte mongol, ces dons par des personnes morales ont tendance à favoriser les grands partis politiques, au détriment des partis plus petits ou nouvellement établis, mais aussi qu'une interdiction complète de ces dons par des personnes morales pourrait indirectement discriminer les partis politiques plus petits ou nouvellement établis.

84. À la lumière de ce qui précède, il **est recommandé aux rédacteurs de la loi de réévaluer si la possibilité de faire des dons à partir de personnes morales doit être maintenue, tout en garantissant en parallèle un financement public adéquat pour s'assurer que les partis nouvellement créés ou plus petits ne soient pas affectés négativement. S'ils sont maintenus, les dons des entreprises devraient être plus strictement réglementés.**

85. L'article 35.7 du projet de loi interdit aux citoyens ou aux personnes morales qui se sont vu attribuer un marché public à l'issue d'une procédure d'appel d'offres de faire des dons à un parti politique dans les quatre ans suivant la participation à l'appel d'offres. Il serait **souhaitable d'interdire également l'attribution d'un marché public à un donateur pendant une période similaire après le don, bien que cela puisse nécessiter une modification de la législation applicable aux appels d'offres publics.**

86. Selon l'article 34.6 du projet de loi, "[l]es dons non monétaires ne peuvent être faits que [...] pendant la période allant du début à la fin de la campagne électorale". Cette disposition limite la possibilité d'obtenir des dons non monétaires strictement à la durée de la campagne électorale et exclut de tels dons pour couvrir le fonctionnement régulier des partis politiques entre les élections. De manière générale, les lignes directrices conjointes 2020 recommandent que les **dons en nature "suivent les mêmes règles et soient soumis aux mêmes restrictions que les dons financiers"**<sup>127</sup>. **L'interdiction générale des dons non monétaires en dehors de la campagne électorale apparaît comme une limitation disproportionnée et devrait être reconsidérée.** S'il est conservé, le contenu de l'article 34.6 du projet de loi s'inscrirait mieux dans le cadre de la législation électorale.

87. L'article 37 traite des états financiers d'un parti, qui doivent enregistrer un certain nombre de revenus, notamment les "revenus des activités commerciales" (article 37.3.5). L'article 36 du projet de loi précise le type d'activités qu'un parti politique peut exercer pour générer des revenus, c'est-à-dire les revenus provenant de la vente de publications liées au parti lui-même et les revenus de ses actifs (article 36.1). Il est par ailleurs interdit au parti de tirer des revenus de toute autre activité (article 36.2 du projet de loi). En même temps, cela empêcherait la vente d'autres documents liés au parti à un prix inférieur à celui du marché, ce qui est une pratique très courante et devrait être autorisé et comptabilisé comme des dons<sup>128</sup>. **Il est donc recommandé d'élargir le champ d'application de l'article 36.1 du projet de loi afin d'inclure également d'autres types de matériel lié aux partis et vendu à un prix inférieur au prix du marché, à comptabiliser comme des dons.**

88. En ce qui concerne les revenus des actifs des partis politiques, comme indiqué dans les Directives conjointes sur la liberté d'association, "les associations sont libres de s'engager dans toute activité économique, commerciale ou d'entreprise légale afin de soutenir leurs activités à but non lucratif, sans qu'aucune autorisation spéciale ne soit requise, tout en étant soumises à toute exigence de licence ou de réglementation généralement applicable aux activités concernées. En outre, en raison de la nature non lucrative des associations, les bénéficiaires

<sup>126</sup> *Ibid.* para. 214 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>127</sup> *Ibid.* para. 216 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>128</sup> *Ibid.* para. 225 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

obtenus par ces activités ne doivent pas être distribués entre leurs membres ou fondateurs, mais doivent au contraire être utilisés pour la poursuite de leurs objectifs<sup>129</sup>. Par conséquent, un parti politique peut s'engager dans certaines activités commerciales à condition que tous les revenus générés par ces activités soient utilisés exclusivement pour la poursuite des objectifs du parti, et ne soient pas distribués parmi les fondateurs ou les membres du parti. Dans le même temps, comme cela a été souligné lors de la visite de pré-évaluation, les partis politiques ne sont pas égaux en termes d'actifs, en particulier les partis politiques de petite taille ou nouvellement créés. Il est donc bienvenu que l'article 36.4 du projet de loi prévoit un montant maximum de ces revenus annuels correspondant à 25 % du financement public accordé au parti.

89. Enfin, les articles 36.5 à 36.8 du projet de loi réglementent les prêts aux partis politiques, ce qui est bienvenu car les prêts peuvent constituer des échappatoires potentielles pouvant être utilisées pour contourner les limites imposées aux dons privés et l'exercice d'une influence indue qui en découle<sup>130</sup>. L'article 36.6 précise que le plafond annuel des emprunts ne doit pas dépasser 25 % du financement public accordé au parti. Cela empêcherait *de facto* les partis politiques qui ne reçoivent pas de financement public, c'est-à-dire les partis nouvellement créés qui n'ont pas participé à des élections parlementaires ainsi que les partis non parlementaires qui n'ont pas atteint le seuil de 3 pour cent du total des votes, d'obtenir un prêt, ce qui est discriminatoire. Si les Etats peuvent réglementer les limites supérieures des prêts, **cette disposition ne doit pas être indirectement discriminatoire envers certains partis et doit donc être reconsidérée**. Le projet de loi aborde également la question des taux d'intérêt qui peuvent être inférieurs à ceux du marché et des prêts concessionnels, ainsi que le remboursement du prêt par un tiers, qui sont considérés comme des dons faits au parti, ce qui est bienvenu<sup>131</sup>.

Dans le même temps, il **peut être judicieux d'inclure une disposition spécifique interdisant aux banques de renoncer à des prêts aux partis politiques ou reconnaissant expressément que lorsqu'une banque renonce à des prêts, cela constitue un don**.

## 2. Financement public

90. Conformément à l'article 28.3 du projet de loi, les partis politiques qui ont obtenu des votes de plus de 3 % du total des électeurs doivent recevoir un financement public. Lors des dernières élections législatives de 2020 en Mongolie, dix-sept partis politiques ont participé, dont cinq seulement ont obtenu plus de 3 % du total des voix et seraient donc éligibles au financement public conformément au projet de loi, et un seul de ces partis politiques n'a pas de représentants au Parlement. Les autres partis qui ont participé aux élections de 2020, mais qui ne seraient pas éligibles au financement public sur la base des dispositions du projet de loi, ont obtenu entre 1,04 % et 0,01 % du total des voix<sup>132</sup>. En 2016, seuls quatre partis politiques auraient eu accès au financement public sur la base de ce seuil de 3 %<sup>133</sup>.

91. Le seuil de 3 % du total des votes pour accéder au financement public tend à favoriser les plus grands partis et, comme mentionné ci-dessus, seul un très petit nombre de partis politiques serait éligible au financement public avec un tel seuil. Plus généralement, aucun parti non parlementaire n'aurait reçu de financement public lors des quatre dernières élections démocratiques sur huit. S'il peut être raisonnable que la législation exige qu'un parti soit représentatif d'un niveau minimum de l'électorat avant de recevoir un financement public, le faible nombre de partis éligibles au financement public peut conduire à une diminution du pluralisme et des alternatives politiques.

---

<sup>129</sup> OSCE/BIDDH et Commission de Venise, [Lignes directrices sur la liberté d'association](#) (2015), CDL-AD(2014)046, paras. 191-194.

<sup>130</sup> *Op. cit.* note de bas de page 16, paras. 210 et 229 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>131</sup> *Ibid.* para. 210 et note de bas de page 197 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>132</sup> Voir < <https://gec.gov.mn/> >.

<sup>133</sup> Voir < <https://gec.gov.mn/> > et OSCE/BIDDH, [Mongolie - Rapport de mission d'évaluation des besoins - Élections parlementaires](#) (22 avril 2020), annexe I.

92. Comme le soulignent les lignes directrices conjointes 2020, 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<sup>134</sup>. Dans le même temps, des seuils déraisonnablement élevés peuvent être préjudiciables au pluralisme politique et aux opportunités des petits partis politiques<sup>135</sup>. En général, le seuil moyen de versement tend à être de 2 points inférieur au seuil électoral<sup>136</sup>. Dans leurs avis antérieurs, l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise ont par exemple salué l'initiative d'abaisser le seuil de 5 % à 2 % du nombre total de voix, comme condition pour obtenir un financement public<sup>137</sup>. Cela permettrait généralement aux partis qui ne sont pas nécessairement représentés au parlement d'être éligibles au financement public. En outre, la distribution restrictive du financement public est contraire à l'égalité des chances pour tous les partis, y compris pour les petits partis et les partis nouvellement créés, et à l'objectif du financement public d'éviter la corruption et le recours excessif à l'argent privé, y compris par quelques riches individus et oligarques<sup>138</sup>. Les dispositions du projet de loi signifient que le financement public n'est attribué qu'après les élections aux partis politiques qui ont participé aux dernières élections nationales. Cette approche est discriminatoire à l'égard des partis politiques nouvellement créés ou affaiblit les 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.

93. À la lumière de ce qui précède, **il est recommandé aux rédacteurs juridiques d'abaisser le seuil de 3 % du total des votes pour accéder au financement public à 2 %, voire moins, afin d'obtenir une distribution plus équitable du financement public, de sorte que les partis non parlementaires et les partis nouvellement établis deviennent également éligibles** - comme le recommande l'avis de 2019 de l'OSCE/BIDDH<sup>139</sup>. En outre, **le système de financement devrait permettre des allocations de fonds suffisamment tôt dans le processus électoral, afin de garantir l'égalité des chances tout au long de la période de campagne**.

94. L'article 28.5 du projet de loi prévoit une formule pour le calcul du montant du financement public, qui prend en compte le nombre de voix obtenues aux élections parlementaires (multiplié par 1 pour cent du salaire mensuel minimum)<sup>140</sup> ainsi que le nombre de sièges remportés au Parlement, le nombre de femmes candidates dépassant le quota minimum de 20 pour cent de femmes, le nombre de candidats handicapés, le nombre de femmes élues et le nombre de candidats handicapés élus (ces chiffres étant multipliés par 50 fois le salaire mensuel minimum).<sup>141</sup> Il est bienvenu que cette formule prenne en compte le nombre de femmes

<sup>134</sup> *Op. cit.* note de bas de page 16, paragraphe 239 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>135</sup> *Ibid.* para. 239 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>136</sup> La plupart des États participants de l'OSCE, dans l'intérêt du pluralisme politique, garantissent l'accès aux subventions publiques aux partis non parlementaires. La Moldavie et le Tadjikistan (uniquement pour les campagnes) sont les seuls pays à garantir une aide financière à tous les partis lors des élections. D'autres pays très généreux sont l'Albanie, le Danemark, la Finlande, l'Allemagne ou les Pays-Bas. La plupart des pays (11) exigent toutefois que les partis obtiennent au moins 1 % des voix. D'autres élèvent le seuil de versement à 2 ou environ 3 % (9 et 12 pays, respectivement). Dans l'ensemble, le seuil de versement moyen tend à être de 2 points inférieur au seuil électoral. La plupart des pays utilisent un régime d'allocation mixte, en distribuant une partie des fonds sur une base égale et l'autre partie en fonction du pourcentage de voix (par exemple, en Belgique, au Liechtenstein, au Luxembourg, en Norvège, au Portugal, en Slovénie) ou de sièges (par exemple, en Bosnie-Herzégovine, en Grèce, au Monténégro).

<sup>137</sup> Voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, [Avis conjoint sur le projet de loi sur les partis politiques de l'Ukraine](#), CDL-AD(2021)003, para. 104.

<sup>138</sup> *Op. cit.* note de bas de page 16, paragraphe 232 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>139</sup> Voir note de bas de page de l'*op. cit.* 1, para. 43 ([Avis de l'OSCE/BIDDH de 2019](#)). Voir également OSCE/BIDDH et Commission de Venise, [Avis conjoint sur le projet de loi sur les partis politiques de l'Ukraine](#), CDL-AD(2021)003, para. 105 ; et *ibid.* para. 242 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>140</sup> Le salaire mensuel minimum s'élève à 420 000 tugriks mongols à compter du 1er janvier 2020 (< <https://wageindicator.org/salary/minimum-wage/mongolia-1>>), ce qui correspond approximativement à 130 euros ; et 1 pour cent du salaire mensuel minimum = 1,30 euro.

<sup>141</sup> 50 fois le salaire mensuel minimum = environ 6 500 €.

politiques nommées au-delà du quota de genre spécifié dans la loi sur l'élection du *Grand Khoural de l'État ainsi que le nombre de candidats handicapés.*

95. Cependant, l'inégalité entre les partis politiques est renforcée par la formule choisie pour la répartition du financement public, trois critères sur cinq n'étant applicables qu'aux partis qui ont été élus, ce qui constitue une discrimination à l'égard des partis non parlementaires et des partis politiques nouvellement créés<sup>142</sup>. **Il est recommandé de reconsidérer le critère du nombre total de sièges obtenus car il avantage encore plus les partis parlementaires, alors que le nombre de voix obtenues par un parti lors de l'élection du *Grand Khoural d'État* est déjà pris en compte** (article 28.6.2).

96. Le projet de loi ne s'étend pas beaucoup sur l'application dans la pratique des critères pris en considération dans la formule d'allocation des fonds publics. En particulier, il n'est pas clair ce qui se passerait si l'une des femmes parlementaires ou un député handicapé démissionnait en cours de mandat. **Le projet de loi devrait préciser si le nombre à prendre en compte est le nombre de députés en exercice ou le nombre de députés élus lors de l'élection.** Il convient de noter que, dans ce dernier cas, il y a toujours un risque qu'un parti désigne un grand nombre de femmes en convenant qu'elles démissionneront immédiatement après l'élection, comme cela s'est produit dans certains pays.

97. L'article 29.1 du projet de loi prévoit que "[p]our bénéficier d'un financement public au cours de l'année éligible, un parti doit soumettre sa demande de détermination du montant de ce financement et d'obtention du financement au GEC avant le 15 août de l'année précédente". Le projet de loi ne précise pas ce qui se passera si les parties ne respectent pas le délai du 15 août. Comme l'ont noté l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise dans le passé, priver les partis politiques de financement public jusqu'à l'année suivante pour avoir manqué la date limite semblerait disproportionné et pourrait avoir un impact sur la capacité des partis politiques à mettre en œuvre leurs activités<sup>143</sup>. Il est donc **recommandé d'adopter une approche plus proportionnée, qui prévoirait un certain retard dans la réception des fonds, mais qui ne serait pas aussi long.**<sup>144</sup> Comme indiqué dans les avis conjoints précédents, la suspension du financement public étant une mesure assez radicale, il est recommandé d'**inclure dans le projet de loi une disposition qui ne déclencherait la suspension du financement public en cas de non-respect de certaines exigences réglementaires qu'après un délai raisonnable (par exemple, après quatre ou six mois) suivant l'avertissement reçu des autorités compétentes, afin de donner aux partis politiques la possibilité de rectifier la situation**<sup>145</sup>.

98. L'article 27.3 du projet de loi prévoit l'affectation de 60 % du financement public, dont au moins 30 % sont consacrés à la participation politique des femmes, des personnes âgées, des jeunes, des personnes handicapées et des groupes d'intérêt social, ainsi qu'à la formation des jeunes politiciens, des femmes politiques et des politiciens handicapés, au moins 15 % sont consacrés à l'amélioration de l'éducation politique des membres des partis et des citoyens, et au moins 15 % à la recherche. Tout en réaffirmant l'importance de respecter le fonctionnement interne des partis politiques, il est conforme aux bonnes pratiques internationales de réserver une partie du financement de l'État à des initiatives visant à promouvoir la participation politique des femmes et d'autres groupes qui ont été historiquement sous-représentés en termes de participation politique<sup>146</sup>. En outre, dans un récent avis conjoint, la Commission de Venise et

<sup>142</sup> *Op. cit.* note de bas de page 16, paras. 241-242 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>143</sup> Voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, [Avis conjoint sur le projet de loi sur les partis politiques de l'Ukraine](#), CDL-AD(2021)003, para. 107.

<sup>144</sup> *Ibid.* para. 107.

<sup>145</sup> Voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, [Arménie - Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les projets d'amendements à la législation concernant les partis politiques](#), CDL-AD(2020)004, para. 39.

<sup>146</sup> Voir *op. cit.* note de bas de page 16, paras. 244-245 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)). Voir également la quatrième Conférence mondiale sur les femmes, Déclaration et Programme d'action de Beijing (17 octobre 1995) Doc ONU A/CONF.177/20, 4 ; Décision 7/09 du Conseil

l'OSCE/BIDDH ont spécifiquement recommandé d'allouer un pourcentage du financement public à des initiatives de sensibilisation générale, séparément des initiatives visant à accroître la participation politique des femmes, des minorités nationales, des jeunes et des personnes handicapées<sup>147</sup>. Il a été souligné qu'une telle affectation était le seul moyen de garantir que les fonds publics seront consacrés à ces dernières<sup>148</sup>. Il faut donc se féliciter que l'article 27.3 du projet de loi prévoit de telles affectations distinctes. Toutefois, **l'affectation totale de 60 % du financement public semble excessive et devrait être reconsidérée en vue d'abaisser ces seuils**, d'autant plus qu'elle peut être préjudiciable aux petits partis politiques ou aux partis nouvellement créés qui n'ont pas d'autres sources de financement et qui peuvent ne pas être en mesure de se maintenir et de couvrir leurs coûts de fonctionnement de base si la grande majorité du financement public est utilisée à d'autres fins.

99. L'article 31 du projet de loi précise également le type d'assistance indirecte fournie par l'État aux partis politiques, notamment l'utilisation de locaux publics pour l'organisation de réunions et la diffusion sur les médias publics. Il n'y a aucune mention d'exigences de genre concernant l'assistance indirecte de l'Etat et **des considérations de genre pourraient également s'appliquer à cette aide publique indirecte**. Par exemple, à la lumière du quota de 20 % de femmes pour la nomination des candidats aux élections parlementaires, **les rédacteurs juridiques pourraient envisager d'introduire des dispositions concernant les exigences minimales de couverture médiatique pour les femmes candidates**<sup>149</sup>.

### 3. Exigences en matière de rapports

100. Selon l'article 37.17 du projet de loi, les états financiers d'un parti politique et les documents connexes doivent être conservés pendant 10 ans après la fin de la période de référence. Il n'est pas clair **si cette obligation s'applique au parti ou au GEC, ce qui devrait être clarifié**. L'article 38.2 prévoit la soumission des états financiers semestriels avant le 20 juillet et du rapport annuel avant le 10 février. Comme indiqué dans les lignes directrices conjointes 2020, les exigences en matière de rapports doivent généralement être telles que les petits partis puissent également les remplir, et ne doivent pas entraver la participation de ces partis à la vie politique<sup>150</sup>. Dans la pratique, il peut être assez lourd, surtout pour les petits partis politiques, de préparer et de soumettre deux rapports par an, sauf, par exemple, pendant une année électorale. **Il est recommandé de prévoir des délais plus longs entre les rapports et d'envisager de simplifier les exigences en matière de rapports**.

101. L'article 40.3 prévoit que la CGE doit remettre à la Cour des comptes les états financiers des partis qui ont reçu un financement public. La raison pour laquelle seules ces parties sont concernées n'est pas claire. De plus, **les 10 jours ouvrables dont dispose l'Office national d'audit pour contrôler les états financiers semblent plutôt courts et les rédacteurs pourraient envisager de prolonger cette durée**.

102. Enfin, conformément à l'article 44.1 du projet de loi, les états financiers des partis et les rapports succincts sur les activités des partis sont publiés sur le site Internet de la GEC. La publication des rapports financiers est essentielle pour établir la confiance du public dans les

---

ministériel de l'OSCE, 2 décembre 2009, [Participation des femmes à la vie politique et publique](#). Voir aussi, pour référence, APCE, [Résolution 2111 \(2016\) sur l'évaluation de l'impact des mesures visant à améliorer la représentation politique des femmes](#), para. 15.3.4, qui recommande de " veiller à ce qu'une partie du financement public des partis politiques, le cas échéant, soit réservée à des activités visant à promouvoir la participation et la représentation politique des femmes et à garantir la transparence de l'utilisation des fonds ".

<sup>147</sup> OSCE/BIDDH et Commission de Venise, [Arménie - Avis conjoint de la Commission de Venise et de l'OSCE/BIDDH sur les projets d'amendements à la législation concernant les partis politiques](#), CDL-AD(2020)004, para. 38.

<sup>148</sup> *Ibid.* para. 38.

<sup>149</sup> Voir, par exemple, OSCE/BIDDH, [Recueil de bonnes pratiques pour faire progresser la participation politique des femmes dans la région de l'OSCE](#) (2016), p. 59 et 65-66 ; et [Manuel sur la promotion de la participation des femmes aux partis politiques](#) (2014), p. 77 et 111.

<sup>150</sup> Voir OSCE/BIDDH et Commission de Venise, [Avis conjoint sur le projet de loi sur les partis politiques de l'Ukraine](#), CDL-AD(2021)003, paragraphe 258.



fonctions d'un parti politique<sup>151</sup>. L'article 7 para. 3 de la Convention des Nations unies contre la corruption demande aux États parties d'envisager de "prendre les mesures législatives et administratives appropriées (...), pour accroître la transparence du financement des candidatures à des fonctions publiques électives et, le cas échéant, du financement des partis politiques". La recommandation 2003(4) du Conseil de l'Europe aux États membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales exhorte également les États à prévoir des règles spécifiques pour "assurer la transparence des dons et éviter les dons secrets".<sup>152</sup> Comme indiqué dans les lignes directrices conjointes 2020, "[l]a transparence du financement des partis et des campagnes, [...] est importante pour protéger les droits des électeurs, prévenir la corruption et informer le grand public. Les électeurs doivent disposer d'informations pertinentes quant au soutien financier apporté aux partis politiques, car cela influence la prise de décision et constitue un moyen de tenir les partis responsables"<sup>153</sup>. Dans le même temps, il est important de réaffirmer que les exigences en matière de transparence ou de rapports doivent trouver un équilibre entre la divulgation nécessaire et les garanties requises en matière de vie privée et de protection des données des donateurs et des membres individuels, en particulier s'il existe une probabilité raisonnable de menaces, de harcèlement ou de représailles<sup>154</sup>. Les articles 37.7 et 37.8 (et 37.16 concernant les dons aux sections de niveau inférieur d'un parti) prévoient que les états financiers doivent inclure les noms et adresses complets de tous les donateurs, y compris les adresses privées des donateurs individuels. Lue conjointement avec l'article 44 sur la divulgation publique des rapports des partis politiques, y compris les états financiers, cette disposition peut signifier la publication des noms et des adresses privées de tous les donateurs, ce qui soulève des inquiétudes quant aux droits à la vie privée des donateurs individuels, comme le note également l'avis 2019 de l'OSCE/BIDDH<sup>155</sup>. Par conséquent, il **est recommandé de supprimer les adresses privées des donateurs du rapport au moment de la publication.**

## I. Organes de contrôle et sanctions

103. Selon le cadre juridique existant, plusieurs organes contrôlent l'enregistrement, les activités, le financement, la campagne électorale et les rapports des partis politiques. Actuellement, la Cour des comptes de l'État est chargée, pendant les années électorales, de contrôler les états financiers des partis politiques qui bénéficient d'une aide financière publique, ainsi que d'auditer le financement des campagnes électorales et de vérifier les plateformes électorales (voir également la sous-section F(3) sur les partis politiques lors des élections, *supra*). Au cours de la visite de pré-évaluation, il a été souligné que l'un des principaux défis que doit relever la Cour des comptes de l'État dans l'exercice de ses fonctions est la difficulté d'authentifier l'identité des donateurs et, plus généralement, la traçabilité des flux de financement. Parallèlement, l'IAAC est chargé d'enquêter sur les conflits d'intérêts, les cas de corruption présumés et d'autres infractions pénales potentielles commises par les partis politiques et dispose à cet effet d'une unité d'enquête financière spécialisée.

104. Conformément au projet de loi, la compétence de la Cour suprême en matière d'enregistrement des partis politiques serait transférée à la GEC. À cet égard, il est fondamental que la GEC soit indépendant et perçu comme tel. En effet, les normes internationales prévoient qu'en principe, l'administration d'élections démocratiques exige que les organes de gestion des élections soient indépendants et impartiaux et fonctionnent de

---

<sup>151</sup> *Op. cit.* note de bas de page 16, paragraphe 263 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>152</sup> Comité des ministres du Conseil de l'Europe, [Recommandation 2003\(4\) sur des règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales](#), article 3 a.

<sup>153</sup> *Op. cit.* note de bas de page 16, paragraphe 247 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>154</sup> *Ibid.* para. 263 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>155</sup> *Op. cit.* note de bas de page 1, para. 55 ([avis de l'OSCE/BIDDH de 2019](#)).

manière transparente et dans le respect de la loi<sup>156</sup>. En outre, un organe de gestion des élections impartial et efficace est un élément essentiel pour instaurer la confiance dans le processus électoral et la certitude que les résultats des élections sont communiqués de manière honnête et précise. Comme indiqué dans de précédents avis de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise<sup>157</sup>, les organes d'administration des élections adoptent et mettent en œuvre des décisions clés concernant l'organisation des élections et les lois devraient être guidées par la nécessité ultime de s'assurer que ces organes sont en mesure de remplir leurs fonctions de manière indépendante et impartiale, garantissant une administration correcte de l'ensemble du processus électoral<sup>158</sup>. Le Code de bonne conduite en matière électorale de la Commission de Venise souligne que l'une des garanties procédurales les plus importantes est de veiller à ce que la commission électorale centrale ait un caractère permanent et que les élections soient "organisées par un organe impartial"<sup>159</sup>.

105. Les procédures de création des organes d'administration des élections ainsi que les méthodes de sélection et de nomination de leurs membres diffèrent considérablement dans la région de l'OSCE. Cependant, la majorité des lois pertinentes sont guidées par la nécessité ultime de s'assurer que ces organes sont en mesure de remplir leurs fonctions de manière indépendante et impartiale ; seules la transparence, l'impartialité et l'indépendance vis-à-vis des manipulations à motivation politique garantiront une administration correcte de l'ensemble du processus électoral<sup>160</sup>. Les responsabilités supplémentaires de la GEC envisagées par les projets d'amendements, à savoir l'enregistrement des partis politiques et la réception des déclarations financières des partis, soulignent encore la nécessité de maintenir cette indépendance et cette impartialité et la perception de celles-ci.

106. Compte tenu de ce qui précède, il est fondamental que l'indépendance et l'impartialité du GEC soient garanties par le cadre juridique applicable. Actuellement, les neuf membres de la CGE sont nommés comme suit : cinq membres par le Parlement sur proposition de la Commission permanente des structures de l'État du Parlement ; deux par le Président ; et deux par la Cour suprême parmi les fonctionnaires. Dans la pratique, cela signifie que lorsque la majorité parlementaire est issue de la même force politique que le Président, cette composition peut renforcer l'influence du parti au pouvoir sur la composition du GEC. Cela peut potentiellement affecter négativement la perception publique de la GEC, miner son indépendance et son impartialité et mettre en péril la confiance du public dans le résultat des élections administrées par une telle institution. **Il est donc recommandé de modifier la composition de la CEC afin qu'elle soit plus équilibrée, tout en veillant à ce que les modalités de sélection et de nomination de ses membres offrent des garanties suffisantes d'indépendance.**

107. En principe, les partis politiques doivent être représentés de manière égale au sein des organes de gestion des élections, l'égalité pouvant être interprétée de manière stricte ou proportionnelle<sup>161</sup>, c'est-à-dire en tenant compte ou non des forces électorales relatives des

---

<sup>156</sup> Voir le CDH de l'ONU, [Observation générale n° 25 sur l'article 25 du PIDCP](#) (1996), CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, paragraphe 20, qui prévoit que : "Une autorité électorale indépendante devrait être créée pour superviser le processus électoral et veiller à ce qu'il soit mené de manière équitable, impartiale et conformément aux lois établies qui sont compatibles avec le Pacte".

<sup>157</sup> OSCE/BIDDH et Commission de Venise, [Avis conjoint sur le projet de Constitution de la République kirghize](#) (19 mars 2021), CDL-AD(2021)007, paras. 108-112 ; et OSCE/BIDDH, [Commentaires sur le projet de Constitution du Turkménistan](#) (2016), par. 129.

<sup>158</sup> Voir OSCE, [OSCE Existing Commitments for Democratic Elections in OSCE participating States](#) (2003), Section 4.

<sup>159</sup> Commission de Venise, [Code de bonne conduite en matière électorale](#), CDL-AD(2002)023rev2-cor, Section II Point 3.1, a.

<sup>160</sup> Voir par exemple, Commission de Venise, [Code de bonne conduite en matière électorale](#), CDL-AD(2002)023rev2-cor, para. 68.

<sup>161</sup> Commission de Venise, [Code de bonne conduite dans le domaine des partis politiques \(2002\)](#), CDL-AD (2002) 23, point 3.1.e.

partis<sup>162</sup>. Les rédacteurs juridiques pourraient par exemple envisager des modalités de nomination selon lesquelles trois membres seraient nommés par la majorité parlementaire, trois membres par la minorité et trois derniers membres par d'autres organes (indépendants) tels qu'une combinaison de l'IAAC, de l'Office d'audit de l'État, du Comité national pour l'égalité des sexes, de l'INDH, de la Cour suprême et/ou d'autres entités. **La composition du GEC devrait être rediscutée sur la base de ces considérations.**

108. Selon le projet de loi, le GEC superviserait également le financement des partis politiques et leur soumission de rapports financiers en général. Comme le souligne l'Avis 2019 de l'OSCE/BIDDH, il est essentiel que les entités impliquées dans la surveillance aient le pouvoir de suivre et d'enquêter sur les irrégularités présumées si elles reçoivent des informations crédibles de rapports falsifiés ou d'autres violations graves, financières ou autres<sup>163</sup>. Sans ces pouvoirs d'enquête ainsi qu'un financement et des ressources adéquats, il est peu probable que les organismes aient la capacité de mettre en œuvre efficacement leur mandat<sup>164</sup>. Il est également important que la législation pertinente définisse clairement les différentes compétences et mandats de tous les organismes impliqués dans la supervision et le contrôle, tout en veillant à ce qu'ils se complètent<sup>165</sup>. **Si la GEC est chargée de contrôler le financement des partis politiques, il sera essentiel qu'elle soit indépendante et impartiale, comme indiqué ci-dessus, qu'elle dispose de pouvoirs d'enquête et de ressources appropriés pour mettre en œuvre son mandat, tout en assurant une coordination adéquate entre la GEC, l'Office national d'audit et l'IAAC. Les rédacteurs de la loi pourraient également envisager de diviser les pouvoirs d'enquête, qui pourraient rester entre les mains de l'Office national d'audit et/ou de l'IAAC, qui dispose d'une unité d'enquête financière spécialisée, tout en laissant à la GEC le pouvoir de décision concernant l'imposition éventuelle de sanctions sur la base des résultats d'une enquête.**

109. En ce qui concerne les sanctions, le projet de loi semble mélanger les interdictions absolues affectant l'existence du parti, qui constituent un motif de dissolution (articles 10.1.1 et 10.1.2) avec d'autres activités interdites (articles 10.1.3 à 10.1.7), mais n'énonce pas clairement les sanctions respectives. Comme indiqué dans les lignes directrices conjointes 2020, les sanctions doivent avoir un rapport avec la violation et respecter le principe de proportionnalité<sup>166</sup>. **Il est recommandé de compléter le projet de loi afin de détailler le type de sanction que chaque infraction entraîne** (voir également les par. 28 et 75 *supra* concernant les sanctions).

110. Les articles 42 et 43 du projet de loi stipulent qu'en cas de calcul incorrect du financement public en raison d'erreurs ou de divergences dans les rapports financiers, les partis politiques doivent rembourser le double du montant du financement reçu et que les dons reçus illégalement ou non divulgués doivent être remboursés à hauteur de trois fois le montant de ces dons, respectivement. Dans le même temps, le projet de loi contient encore des actions, telles que la divulgation publique du rapport (article 44) ou la violation de l'article 35 sur les dons non monétaires, pour lesquelles aucune sanction n'est prévue, ce qui peut conduire à une application inefficace. Comme indiqué dans les lignes directrices conjointes 2020, "toutes les sanctions doivent être souples et proportionnées par nature. Dans le domaine des violations financières, cela devrait inclure une prise en compte de la quantité d'argent impliquée, s'il y a eu des tentatives de dissimulation de la violation, et si la violation

---

<sup>162</sup> Commission de Venise, [Code de bonne conduite dans le domaine des partis politiques \(2002\)](#), CDL-AD (2002) 23, para. 75.

<sup>163</sup> *Op. cit.* note de bas de page 1, para. 57 ([avis de l'OSCE/BIDDH de 2019](#)).

<sup>164</sup> *Ibid.* para. 57 ([Avis de l'OSCE/BIDDH de 2019](#)). Voir également *op. cit.* note de bas de page 16, para. 268 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)). Voir également, en ce qui concerne le financement des campagnes et le State Audit Office, OSCE/BIDDH, [Mongolie - Rapport final de la mission d'évaluation des élections spéciales](#) (22 octobre 2021), p. 14.

<sup>165</sup> *Ibid.* para. 276 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>166</sup> *Ibid.* para. 273 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

est de nature récurrente"<sup>167</sup>. En outre, la législation doit inclure des lignes directrices sur la manière dont la violation peut être portée à l'attention des organes de surveillance concernés, tout en précisant quel organe est compétent pour prononcer quel type de sanctions<sup>168</sup>. **Le projet de loi devrait être complété à cet égard et inclure des sanctions proportionnées et dissuasives, susceptibles d'être efficaces pour chaque type d'infraction, tout en étant particulièrement clair sur l'organe compétent pour prononcer ces sanctions et en détaillant le type de pénalité que chaque infraction entraîne.** Par souci de clarté, il est recommandé d'énumérer toutes les sanctions applicables dans le même article et/ou de faire des références croisées à la législation applicable (loi sur la fonction publique, code pénal ou loi sur les infractions).

## J. Autres commentaires

### 1. Droit à un recours effectif

111. Le projet de loi prévoit la possibilité de faire appel des décisions du GEC concernant l'inactivité d'un parti politique (articles 22.5-22.6). Pour le reste, le projet de loi est muet sur les recours effectifs en cas de violation potentielle des droits fondamentaux de liberté d'association et d'expression liés à l'enregistrement et au fonctionnement/aux activités d'un parti politique. Comme le soulignent les Lignes directrices conjointes 2020, la législation de l'État doit prévoir un recours effectif pour toute violation des droits fondamentaux des partis politiques et de leurs membres, en particulier le droit à la liberté d'association et d'expression<sup>169</sup>. Ces recours devraient être fournis rapidement par une autorité administrative, législative ou judiciaire compétente<sup>170</sup>. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH estiment qu'en raison de l'importance fondamentale des partis politiques en tant qu'instruments de la liberté d'association et du processus démocratique, toute restriction imposée aux partis politiques, y compris les décisions relatives à leur enregistrement, doit pouvoir être soumise à un tribunal indépendant, au moins en dernière instance<sup>171</sup>. La législation devrait donc définir des délais raisonnables pour le dépôt des demandes et l'octroi des décisions, en tenant compte de toute considération particulière découlant de la nature substantielle de la décision<sup>172</sup>. **Il est recommandé de compléter le projet de loi à cet égard** (voir également le paragraphe. 77 *supra* concernant la compétence de la Cour suprême en matière de dissolution des partis politiques).

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

112. Les Etats participants de l'OSCE se sont engagés à faire en sorte que la législation soit " adoptée à l'issue d'une procédure publique, et que les règlements soient publiés, ce qui est la condition de leur applicabilité " (Document de Copenhague de 1990, par. 5.8)<sup>173</sup>. En outre, les principaux engagements précisent que " la législation sera formulée et adoptée à l'issue d'un processus ouvert reflétant la volonté du peuple, soit directement, soit par l'intermédiaire de ses représentants élus " (Document de Moscou de 1991, paragraphe 18.1)<sup>174</sup>. La liste de contrôle de l'État de droit de la Commission de Venise insiste également sur le fait que le public doit avoir une possibilité réelle d'apporter sa contribution<sup>175</sup>. Les Lignes directrices conjointes de 2020 sur

<sup>167</sup> *Ibid.* para. 280 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>168</sup> *Ibid.* para. 268 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>169</sup> Voir note de bas de page de l'op. cit. 16, paragraphe 282 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>170</sup> *Ibid.* para. 282 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>171</sup> *Ibid.* para. 285 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>172</sup> *Ibid.* para. 286 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)).

<sup>173</sup> Disponible sur le site <  
http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14304http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14304>.

<sup>174</sup> Disponible sur le site <  
http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14310http://www.osce.org/fr/odihr/elections/14310>.

<sup>175</sup> Voir Commission de Venise, [Liste de contrôle de l'État de droit](#), CDL-AD(2016)007, partie II.A.5.

la réglementation des partis politiques recommandent aussi spécifiquement que " la législation doit être adoptée dans le cadre d'un processus démocratique garantissant la participation et l'examen du public, et doit être rendue largement accessible afin que les individus et les partis politiques connaissent leurs droits et soient en mesure de maintenir leur conduite et leurs activités en conformité avec la loi" <sup>176</sup>.

113. Pour que les consultations sur les projets de législation soient efficaces, elles doivent être inclusives et impliquer des consultations et des commentaires de la part des partis politiques et du public, y compris la société civile, les organisations de femmes et les représentants des communautés sous-représentées ou marginalisées. Ils doivent également donner suffisamment de temps aux parties prenantes pour préparer et soumettre des recommandations sur les projets de législation, avec un mécanisme de retour d'information adéquat et opportun par lequel les autorités publiques doivent accuser réception des contributions et y répondre, en justifiant clairement l'inclusion ou la non-inclusion de certains commentaires/propositions<sup>177</sup>. Pour garantir une participation efficace, les mécanismes de consultation doivent permettre une contribution à un stade précoce *et tout au long du processus*<sup>178</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 (par exemple, par l'organisation d'auditions publiques).

114. Lors de la visite de pré-évaluation en ligne, le BIDDH et la Commission de Venise ont été informés que depuis l'élaboration du projet de loi en novembre 2021, l'administration présidentielle a organisé deux ou trois débats publics sur le projet de loi avec tous les partis politiques. En outre, le 2 mai 2022, l'administration présidentielle a diffusé une version révisée du projet de loi aux principales parties prenantes, y compris les représentants des partis politiques et de la société civile, afin de recueillir des commentaires avant le 23 mai 2022 et d'organiser d'autres débats publics avant de modifier le projet de loi et de le soumettre au Parlement en juillet 2022. Dans le même temps, les institutions clés qui ont un rôle à jouer dans la surveillance des partis politiques, telles que l'Office national d'audit et l'IAAC, ont indiqué qu'elles n'avaient pas encore été consultées au cours du processus d'élaboration du projet de loi, mais qu'elles le seront probablement à un stade ultérieur, car c'est une obligation. Au cours des réunions en ligne, le Président du Parlement a également indiqué qu'après la soumission du projet de loi au Parlement, ce dernier organisera d'autres débats et discussions publiques.

115. La volonté de consulter tous les partis politiques est la bienvenue. Dans le même temps, il sera également important que les rédacteurs reconnaissent toutes les contributions apportées au cours du processus de consultation en cours et fournissent un retour d'information adéquat pour expliquer pourquoi certaines propositions ont été ou n'ont pas été prises en compte.

116. Le projet de loi ne contient pas de dispositions transitoires et finales, et il n'est pas clair non plus si des amendements à d'autres textes législatifs sont également envisagés. Il **est recommandé, d'un point de vue de technique législative, qu'un acte qui modifierait d'autres lois et/ou supprimerait toute disposition conflictuelle dans d'autres lois soit introduit en même temps que ce projet de loi**, afin de garantir la cohérence globale du cadre juridique. Cela nécessiterait une étude d'impact réglementaire approfondie et appropriée, identifiant une liste exhaustive de tous les actes juridiques qui devraient être modifiés ou abrogés.

117. À la lumière de ce qui précède, **les autorités publiques sont encouragées à veiller à ce que le projet de loi fasse l'objet de consultations inclusives, étendues et efficaces, y compris avec la société civile et les partis politiques, ainsi qu'avec les représentants des**

---

<sup>176</sup> *Op. cit.* note de bas de page 16, para. 48 ([Lignes directrices conjointes 2020 sur la réglementation des partis politiques](#)). Voir également Commission de Venise de l'OSCE/BIDDH, [Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association](#), para. 186.

<sup>177</sup> Voir par exemple, [Recommandations sur le renforcement de la participation des associations aux processus de décision publique](#) (des participants au Forum de la société civile organisé par l'OSCE/BIDDH en marge de la Réunion supplémentaire sur la dimension humaine de 2015 sur les libertés de réunion pacifique et d'association), Vienne 15-16 avril 2015.

<sup>178</sup> Voir par exemple la section II, sous-section G sur le droit de participer aux affaires publiques des [lignes directrices de l'OSCE/BIDDH de 2014 sur la protection des défenseurs des droits de l'homme](#).

**communautés sous-représentées, en offrant aux femmes et aux hommes des possibilités égales de participation. Selon les principes énoncés ci-dessus, ces consultations doivent avoir lieu en temps utile, à tous les stades du processus législatif, y compris devant le Parlement. En tant qu'élément important d'un bon processus législatif, un système cohérent de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de la loi et de son impact devrait également être mis en place afin d'évaluer efficacement le fonctionnement et l'efficacité du projet de loi, une fois adopté<sup>179</sup>.**

\* \* \*

---

<sup>179</sup> Voir, par exemple, OCDE, [Pratiques internationales en matière d'évaluation ex post](#) (2010).