

Le rôle de la Cour constitutionnelle slovène dans le domaine des partis politiques

M. Arne MAVCIC

*Chef du département de la recherche
et de la coopération internationale
Cour constitutionnelle de Slovénie*

Introduction

Les organisations politiques, par leurs activités, tendent à un seul but : arriver au pouvoir par des élections directes et secrètes. Elles sont l'une des conditions les plus importantes pour qu'une société puisse être reconnue comme démocratique. Ainsi se forment la majorité et l'opposition qui contribuent, en tenant chacune son rôle, à la conduite et au développement du pays, et, ce qui est le plus important, améliore la représentation des groupes minoritaires. On peut alors parler de société pluraliste.

Présentation historique des partis politiques sur le territoire slovène

La première période pendant laquelle les partis politiques apparaissent en Slovénie commence à la fin du XIX^e siècle, quand les principaux partis et associations politiques naissent partout en Europe centrale. Dans les années 1920, les partis slovènes deviennent très actifs sur le territoire du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes et plus tard dans le Royaume de Yougoslavie. En 1929, les partis politiques sont suspendus et, à partir, de 1931 sévèrement limités. Pendant la Seconde Guerre mondiale, le Front de libération, coalition des groupes politiques qui résistaient aux puissantes forces d'occupation, fait revivre la vie politique et pose les fondements de l'existence de l'État slovène. Néanmoins, même pendant la guerre, ce parlementarisme naissant est limité à un contexte idéologique ; en effet, le Parti communiste slovène, en tant que groupe principal du Front de libération, élimine les éléments de pluralisme avant la convocation du Parlement. Après la guerre, le nouveau modèle d'organisation politique est fondé sur le principe d'unité du pouvoir, lequel est formellement concentré entre les mains du Parti communiste, défini comme parti principal dans la Constitution. Le système constitutionnel établi à partir de la Constitution de 1974, ne connaît pas les partis politiques au vrai sens du terme. À leur place existent des organisations, nommées organisations socio-politiques.

Pourtant, l'histoire récente des partis politiques slovènes précède celle du nouvel État indépendant slovène, même si le système constitutionnel yougoslave favorisait le monopartisme (le Parti

communiste était la seule organisation politique comparable aux partis politiques fonctionnant à l'Ouest). On pourrait même affirmer que ce furent justement des groupes d'opposition agissant au sein des associations politiques qui, en 1989, atteignirent un niveau assez élevé de démocratisation. Ceux-ci posèrent les fondements de l'indépendance de la Slovénie par leurs activités politiques, culturelles et sociales, qui réussirent à attirer le regard des citoyens vers de nouvelles possibilités et surtout vers le nouvel État.

En 1989, la République socialiste de Slovénie adopte des amendements à la Constitution de 1974. Ceux-ci affirment la liberté de rassemblement pacifique et de réunion publique, la liberté d'association, de fonder des organisations indépendantes de travailleurs (des syndicats) et des organisations politiques, ainsi que la possibilité d'y adhérer. Ces amendements instituent le principe d'égalité pour toutes les organisations et mouvements, affirmant ainsi l'État de droit, particulièrement l'égalité de tous les citoyens sans distinction de nationalité, de race, de sexe, de langue, de religion, de conviction politique ou autre, de situation matérielle, de naissance, d'instruction, de situation sociale. Toutefois, ils préservaient les limitations constitutionnelles des droits et libertés et continuaient à interdire de « saper les fondements du système constitutionnel ».

Une autre nouveauté importante pour la démocratisation du pays est l'introduction d'élections directes et secrètes aux assemblées socio-politiques. La position privilégiée de ces assemblées est abolie, l'élaboration des règles nouvelles confiée à l'Assemblée de la République socialiste de Slovénie.

Outre les amendements à la Constitution, les fondements du monopartisme furent détruits par la loi sur les associations politiques, adoptée le 29 décembre 1989 (*Journal officiel SRS*, n° 42/1989 – ci-après ZPZ). Cette loi, qui ne limitait pas suffisamment le concept d'organisation politique, permit l'enregistrement de groupes d'intérêt, dont certains n'avaient pas de caractère politique, et aussi d'organisations fictives. Pendant ce processus, la Slovénie ne pouvait malheureusement pas se référer à la tradition, car la liberté d'association était déjà très limitée au temps de la première Yougoslavie (1918-1941), de même qu'au temps de la République socialiste (1945 -1991). La ZPZ n'avait pas non plus suffisamment réglementé le financement des dites associations, ce qui permit de financer leurs activités de l'étranger et aussi d'utiliser des fonds publics pour financer les partis.

En 1991, l'adoption de la Constitution confirme l'existence et le fonctionnement du nouvel État. Dans ce texte, les partis politiques ne sont pas définis spécifiquement et leur position n'y est pas réglée, mais plusieurs dispositions leur confèrent indirectement des droits et des obligations.

Les partis politiques et leur financement

Le statut des partis politiques

L'Assemblée nationale a adopté, en 1994, une nouvelle loi qui règle la position des partis dans la société ainsi que leur financement (Loi sur les partis politiques, *Journal officiel RS*, n° 62/1994 – ci-après ZPolS). Par rapport à la ZPZ, cette nouvelle loi est beaucoup plus précise en ce qui concerne la création des partis, leurs buts, leur organisation interne, l'usage de leurs noms, et aussi leur financement, qui est devenu plus restrictif et transparent.

Dans la loi, le parti politique est défini comme une association de citoyennes et de citoyens qui réalisent les buts politiques définis par le programme du parti, sur la base démocratique de la volonté des citoyennes et citoyens, et par des candidatures aux élections parlementaires, présidentielles et locales (art. 1 de la ZPolS). Les activités du parti s'exercent publiquement ; le parti assure cette publicité. Les opérations financières et matérielles doivent être aussi publiques. L'article 3 de la loi prévoit que seul un parti inscrit au registre peut exercer ses activités selon les

dispositions de la ZPolS. Par son inscription, le parti obtient la personnalité morale. Les partis ayant leur siège à l'étranger ne sont pas autorisés à exercer leurs activités sur le territoire slovène. Afin de rassembler des fonds pour ses activités, le parti peut bénéficier du financement public, de contributions de personnes privées, des cotisations de ses membres, de revenus patrimoniaux, de dons et de legs ainsi que des revenus des entreprises dont il est propriétaire. Ces entreprises sont limitées aux activités culturelles et d'édition. Le paragraphe 4 de l'article 80 de la Constitution fixe le seuil pour l'attribution des sièges à l'Assemblée nationale à 4 % des suffrages.

Le financement

La loi permet deux types de financement des partis : le financement public, dépendant du succès électoral, et le financement privé.

Le financement public

Pour qu'un parti puisse bénéficier d'un financement public, il doit obtenir 1 % au moins des suffrages aux élections parlementaires. Si deux partis soumettent une liste de candidats commune, ils doivent obtenir 1,2 % des suffrages, et si trois partis ou plus soumettent une liste de candidats commune, ils doivent obtenir 1,5 % des suffrages. Évidemment, les partis peuvent jouir d'un tel financement seulement pendant la période pour laquelle ils ont obtenu le niveau requis, car le financement dépend de leur succès électoral. Tout parti bénéficiaire d'un financement public doit présenter à la Cour des comptes un compte de campagne sur ses opérations financières dans un délai déterminé. La Cour des comptes examine ce compte de campagne et y joint un rapport. Ces deux documents sont soumis ensemble à l'Assemblée nationale dans un délai déterminé.

Le financement privé

En Slovénie, toutes les personnes physiques et morales, à l'exception des entreprises industrielles et commerciales ayant plus de 50 % de capital public, peuvent financer des partis politiques. Les organes de l'État, les entreprises et les établissements publics, les organes des collectivités locales et des collectivités religieuses, de même que toutes les personnes étrangères, sont exclus du financement des partis politiques. Le financement privé est plafonné à dix fois le salaire mensuel moyen. Afin de financer leur fonctionnement, les partis politiques sont aussi autorisés à exercer des activités culturelles et d'édition à but lucratif.

Le financement des campagnes électorales

L'Assemblée nationale slovène a adopté la loi sur les campagnes électorales en 1994 (ci-après ZVolK) ; cette loi règle la question du financement des campagnes électorales, ainsi que d'autres questions comme l'accès aux médias, les réunions électorales, etc. La ZVolK prévoit que les dépenses électorales sont plafonnées, mais il n'y a aucun plafond absolu, le montant dépend du nombre d'électeurs : aux élections parlementaires, le montant des dépenses ne doit pas dépasser 60 SIT par électeur, tandis qu'aux élections présidentielles ce montant est fixé à 40 SIT. Si le candidat dépasse le plafond autorisé, il s'expose à une amende. Les contributions des personnes privées sont aussi plafonnées pour la campagne électorale. La ZVolK suit ici la loi sur les partis politiques – ZPolS – le financement privé est donc plafonné à dix fois le salaire mensuel moyen. Tout parti politique peut aussi bénéficier du financement public, mais ce dernier dépend des résultats électoraux. Le pourcentage minimum de suffrages obtenus pour qu'un parti obtienne un financement public est de 10 % pour les élections présidentielles et de 4 % (le seuil pour l'attribution des sièges) pour les élections parlementaires. En outre, les partis ou les candidats qui ont obtenu 6 % des suffrages exprimés dans une circonscription électorale, ou 2 % au niveau national, ont droit aussi au

financement public, mais d'un montant inférieur; le remboursement pour ces partis ou ces candidats, est limité à 50 % du montant des dépenses pour chaque voix obtenue, tandis que les partis qui ont atteint le seuil d'accès à l'assemblée ont droit à un remboursement total – 100 % du montant de dépenses pour chaque voix obtenue. Les partis doivent présenter leur compte de campagne à la Cour des comptes et à l'Assemblée nationale.

Jurisprudence constitutionnelle

La Cour constitutionnelle a constaté que le seuil de 1 % des suffrages aux dernières élections parlementaires, nécessaire pour que les partis politiques puissent bénéficier du financement public, est en accord avec le principe de proportionnalité. Elle a donc décidé que les dispositions selon lesquelles les partis politiques ont droit au financement public s'ils ont obtenu 1 % (respectivement 1,2 % et 1,5 %) au moins de suffrages, ne sont pas en désaccord avec la Constitution.

La Cour constitutionnelle a cependant estimé que la disposition selon laquelle le parti politique doit présenter des candidatures dans 3/4 au moins des circonscriptions électorales pour obtenir le droit au financement public, porte atteinte au droit de vote. Le législateur n'a pas tenu compte du fait que les partis politiques peuvent être fondés dans le but de participer aux élections et d'influencer la volonté politique des électeurs sur un territoire plus limité, qui ne représente pas nécessairement la plus grande partie du territoire national, ou que les partisans du parti pouvaient se concentrer sur un territoire limité (au commencement des activités du parti au moins). Une telle condition n'est pas non plus conforme avec l'objectif du financement des partis, qui est d'assurer des ressources nécessaires au développement et aux activités des petits partis extraparlimentaires. Cela représente un empêchement réel à leurs activités et à leur développement et la limitation prescrite porte atteinte au principe d'égalité devant le droit de vote. Pour cette raison, la Cour constitutionnelle a abrogé ladite limitation. La Cour constitutionnelle a par ailleurs rejeté en raison de l'absence d'intérêt légitime :

- la demande par laquelle le requérant contestait la disposition prévoyant que 10 % des ressources du budget destinées au financement des partis politiques sont distribués à parts égales et que les 90 % restants sont répartis proportionnellement au nombre de suffrages obtenus par les partis dans toutes les circonscriptions électorales; le requérant était un petit parti politique qui, aux dernières élections parlementaires, n'avait pas atteint le seuil exigé pour accéder au financement public, la mesure ne portait en rien atteinte à sa position;

- la demande dirigée contre la fixation du montant des ressources budgétaires destinées au financement des partis politiques, étant donné que le requérant agissait au nom des citoyennes et des citoyens et non en son nom propre, en tant que parti politique. (Décision n° U-I-223/00, *Journal officiel* n° 94/02)

Compétences de la Cour constitutionnelle

La Cour constitutionnelle peut être saisie, par voie de pétition ou de requête, pour statuer sur la question d'inconstitutionnalité des actes et des activités des partis politiques. La loi sur la Cour constitutionnelle règle cette procédure dans son article 68.

Article 68 de la loi sur la Cour constitutionnelle

1. Tout individu ainsi que les requérants énoncés à l'article 23 de la présente loi peuvent saisir la Cour constitutionnelle d'une pétition ou requête visant à apprécier l'inconstitutionnalité d'actes ou d'activités des partis politiques.

2. La pétition ou la requête doit préciser les actes contestés ou les circonstances concrètes de l'activité inconstitutionnelle du parti politique en cause.

3. La Cour constitutionnelle annule l'acte inconstitutionnel d'un parti politique et lui interdit de poursuivre une activité inconstitutionnelle.

4. La Cour constitutionnelle peut ordonner la radiation d'un parti politique du registre des partis, à la majorité des deux tiers.

Revue comparative

Les autres systèmes qui connaissent l'examen de la constitutionnalité des actes et des activités des partis politiques sont ceux des pays suivants :

Albanie, Allemagne, Arménie, Azerbaïdjan, Bachkirie/Russie, Bulgarie, Burkina Faso, Chili, Corée de Sud, Croatie, Géorgie, Macédoine, Moldavie, Pologne, Portugal (aussi sur la radiation des organisations qui développent une idéologie fasciste), Roumanie, Fédération russe, République serbe de Bosnie-Herzégovine, République tchèque, Serbie-Monténégro, Slovaquie, Yakoutie/Russie.

La pétition et la requête en inconstitutionnalité des actes et des activités des partis politiques (art. 68, par. 1)

Dans le premier paragraphe de l'article 68, la loi sur la Cour constitutionnelle prévoit donc deux types de demandeurs dans la procédure relative à l'inconstitutionnalité des actes et des activités des partis politiques :

- les individus ;
- les requérants énumérés à l'article 23, paragraphe 1 : une requête peut être présentée par l'Assemblée nationale, un tiers au moins des députés, le Conseil national, le Gouvernement, et dans certaines conditions : un tribunal, le Procureur général, la Banque de Slovénie et la Cour des comptes, l'Ombudsman, les organes représentatifs des collectivités locales, les représentants des syndicats de niveau national.

Jurisprudence constitutionnelle

L'une des conditions de procédure requises pour engager une procédure en inconstitutionnalité des actes et des activités des partis, est l'existence d'un pétitionnaire. Cette condition n'était pas remplie s'agissant de l'Union nationale socialiste de Slovénie, la pétitionnaire n'a pas la capacité d'être partie devant la Cour constitutionnelle (ordonnance n° U-I-115/96 du 13 juin 1996).

Le contenu de la pétition ou de la requête en inconstitutionnalité des actes et des activités des partis politiques

Le contenu d'une pétition ou d'une requête en inconstitutionnalité des actes et des activités des partis politiques est prévu dans l'annexe 1 du règlement de la Cour constitutionnelle.

- La pétition ou la requête en inconstitutionnalité des actes ou activités des partis doit contenir :
- le nom et le prénom, l'appellation ou la dénomination sociale de l'auteur de la requête ou de la pétition ;
 - le domicile permanent ou temporaire ou le siège de l'auteur ;
 - le nom et le prénom ou la dénomination sociale ainsi que le domicile permanent ou temporaire, ou le siège du représentant ou du mandataire de l'auteur ;

- le nom et le siège du parti politique dont les actes ou les activités sont contestés ;
- la mention de l’acte et/ou des activités du parti politique dont l’inconstitutionnalité est alléguée ;
- la mention des dispositions constitutionnelles censées être violées par l’acte et/ou les activités du parti politique ;
- la mention exacte et précise des faits invoqués, accompagnée de preuves.

Si le pétitionnaire n’est pas une personne physique, l’attestation de son statut doit être incluse dans la pétition. Si la requête est déposée par l’organe représentatif d’une collectivité locale, l’ordonnance de présentation de requête doit être incluse dans la requête. Si la requête est déposée par un syndicat de niveau national, une preuve de sa représentativité doit être incluse dans la requête.

Jurisprudence constitutionnelle

L’article 68, paragraphe 2 de la loi sur la Cour constitutionnelle exige que les actes contestés ou les circonstances concrètes concernant les activités en cause soient indiqués dans la pétition. Le pétitionnaire avait certes complété son dossier dans le délai requis, mais il n’avait pas indiqué les activités concrètes censées être inconstitutionnelles. Ses allégations étaient vagues et la Cour constitutionnelle a mis fin à la procédure (ordonnance n° U-I-115/96 du 13 juin 1996).

La Cour constitutionnelle est compétente uniquement pour statuer sur l’inconstitutionnalité des actes et des activités des partis politiques et non pas pour statuer sur leur illégalité ; par conséquent, la Cour a rejeté la pétition en appréciation de la légalité des activités des partis politiques (ordonnance n° U-I-37/97 du 5 mars 1999).

La décision d’annulation d’un acte inconstitutionnel ou d’interdiction de l’activité inconstitutionnelle (art. 68, par. 3)

- La loi prévoit plusieurs formes de délibérations de la Cour constitutionnelle :
- la décision d’annulation de l’acte inconstitutionnel du parti politique ;
 - la décision d’interdiction des activités inconstitutionnelles du parti politique.

L’ordonnance de radiation du parti politique du registre (art. 68, par 4)

La loi prévoit que la Cour constitutionnelle peut ordonner la radiation du parti politique du registre des partis, à la majorité des deux tiers des votes.

Jurisprudence constitutionnelle

Selon l’article 68 de la loi sur la Cour constitutionnelle, celle-ci peut interdire les activités inconstitutionnelles d’un parti politique et ordonner sa radiation du registre des partis à la majorité de deux tiers. Dès lors que la pétition n’indique pas la raison pour laquelle certaines activités seraient inconstitutionnelles, la Cour la rejette comme manifestement infondée (ordonnance n° U-I-165/94 du 6 juin 1996).

La Cour constitutionnelle seule peut statuer sur l’interdiction des activités d’un parti politique (ordonner sa radiation du registre des partis) à la majorité des deux tiers – si elle juge ses actes ou ses activités contraires à la Constitution au point que l’annulation d’un acte ou l’interdiction d’une activité ne suffise pas, et qu’il convienne d’éliminer le parti de la vie politique.

La Cour constitutionnelle a d’abord la possibilité d’annuler un acte inconstitutionnel sans ordonner la radiation du registre des partis. De même, elle peut interdire une activité inconstitution-

nelle sans ordonner la radiation du registre. Selon la loi sur les partis politiques, un parti politique est une association d'individus visant à réaliser des buts politiques. C'est aux fondateurs de définir une association comme parti politique. La loi prévoit tout de même son enregistrement obligatoire. Le parti obtient ainsi le statut de personne morale et peut commencer à fonctionner comme parti, à partir du jour de son enregistrement (article 3, paragraphe 1 et article 12, paragraphe 3 de la ZPolS). Il est donc vrai qu'un parti politique naît le jour de sa fondation, mais il ne lui est pas permis de fonctionner comme tel tant qu'il n'est pas enregistré, sauf à engager les procédures et activités destinées à son enregistrement (y compris le dépôt d'un recours contre un refus d'enregistrement). L'autorité publique statue sur l'inscription d'un parti politique au registre par une décision administrative (article 12, paragraphe 1 et article 13 de ZPolS). Dans cette décision, elle se prononce uniquement sur les conditions formelles que chaque parti doit remplir ; seule la Cour constitutionnelle statue sur les conditions de fond – la conformité des actes et des activités des partis politiques à la Constitution. Dans l'espèce, l'autorité publique avait examiné la constitutionnalité du programme du parti politique considéré comme l'une des conditions pour l'inscription au registre, en vertu d'une disposition législative que la Cour constitutionnelle a invalidé pour inconstitutionnalité. Pour cette raison, les actes individuels contestés ont dû être annulés. L'autorité publique devra statuer de nouveau sur la demande d'inscription au registre des partis politiques, sans considérer l'article 3, paragraphe 4 abrogé de la ZPolS. Il pourra vérifier seulement l'accomplissement des conditions formelles prescrites par la loi, et s'il estime qu'elles sont accomplies, il devra inscrire le parti au registre (Décision n° Up-301/96, *Journal officiel* n° 13/98).

La position particulière des partis politiques par rapport aux autres associations est aussi démontrée par le fait que seule la Cour constitutionnelle est compétente pour décider si leurs activités sont inconstitutionnelles (article 160, paragraphe 1, alinéa 10 de la Constitution). Cette situation des partis politiques, dite privilégiée, protège les activités et même l'existence du parti tant que la Cour ne détermine l'inconstitutionnalité de ses actes ou de ses activités ou même ordonne la radiation de ce parti du registre, à la majorité des deux tiers. Mais un parti politique ne naît pas le jour de son enregistrement. Seule la Cour constitutionnelle peut statuer sur l'inconstitutionnalité de ses actes en vertu de l'article 68, paragraphe 1 de la ZPolS, même pendant la période allant de sa fondation jusqu'à son enregistrement. Le fait pour l'autorité publique d'examiner la constitutionnalité de l'orientation du programme du parti, viole l'article 42 de Constitution. C'est pourquoi la Cour constitutionnelle a annulé la décision de rejet de l'inscription au registre des partis politiques et le jugement par lequel la plainte contre la décision contestée a été refusée (Décision n° Up-239/96 du 5 mars 1996).

La fixation d'un seuil pour l'attribution des sièges peut porter atteinte à l'égalité du droit de vote, mais une limitation est constitutionnellement admissible dans la mesure où elle est indispensable afin de prévenir l'émiettement politique de l'Assemblée nationale qui pourrait rendre impossible la formation d'un gouvernement stable, et en conséquence le fonctionnement normal du système politique (Décision n° U-I-44/96, *Journal officiel* RS, n° 36/96).