

Les travaux de la Commission de Venise en matière de partis politiques

M. Schnutz Rudolf DÜRR
Chef de la division Justice constitutionnelle
Commission de Venise

La Commission de Venise considère que les partis politiques¹ jouent un rôle essentiel dans la vie démocratique de tout pays. La liberté d'opinion politique et la liberté d'association, y compris la liberté d'association politique, sont des droits de l'homme fondamentaux et sont des éléments primordiaux pour toute véritable démocratie. Depuis 1998, elle a adopté plusieurs rapports et lignes directrices en la matière².

Le travail de la Commission en matière de partis politiques concerne principalement trois volets :

- la législation générale sur les partis ;
- le financement des partis ;
- l'interdiction des partis.

Législation générale

a) L'enregistrement d'une association comme condition de sa reconnaissance en tant que parti politique, de sa participation aux élections générales ou pour son financement public ne constitue pas, en soi, une violation des droits prévus dans les articles 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. Toutefois, toute restriction à l'enregistrement d'un parti doit être une mesure «nécessaire dans une société démocratique» et proportionnelle à l'objectif visé. Les pays qui appliquent des procédures d'enregistrement aux partis politiques doivent s'abstenir d'imposer

1. La Commission de Venise considère un parti politique comme une association de personnes dont l'un des buts est de participer à la gestion des affaires publiques par le biais de la présentation de candidats à des élections libres et démocratiques.

2. – CDL-AD(2004)007rev Lignes directrices et rapport explicatif sur la législation relative aux partis politiques : questions spécifiques, adoptés par la Commission de Venise lors de sa 58^e session plénière (Venise, 12-13 mars 2004).

– CDL-AD(2004)004 Rapport sur la création, l'organisation et les activités des partis politiques sur la base des réponses au questionnaire sur la création, l'organisation et les activités des partis politiques adopté par la Commission de Venise lors de sa 57^e session plénière (12-13 décembre 2003).

– CDL-INF(2001)008 Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques adoptés par la Commission de Venise lors de sa 46^e réunion plénière (Venise, 9-10 mars 2001).

– CDL-INF(2000)001 Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues.

– CDL-INF(1998)014 L'interdiction des partis politiques et les mesures analogues.

des conditions excessives en matière de représentation territoriale des partis, de même qu'un nombre minimal d'adhérents. Le caractère démocratique ou non de l'organisation d'un parti ne devrait pas, en principe, être un motif de refus d'enregistrement de ce parti. L'enregistrement de partis politiques ne devrait être refusé que lorsque la violence est préconisée ou utilisée comme moyen politique pour renverser l'ordre démocratique constitutionnel, portant ainsi atteinte aux droits et libertés garantis par la Constitution. Le fait qu'un changement pacifique de la Constitution soit préconisé ne devrait pas être un motif suffisant pour refuser l'enregistrement.

b) Toute exigence relative à l'activité des partis politiques, comme condition du maintien de leur statut de parti politique, de même que leur contrôle et leur supervision, doit être évaluée au regard de ce qui est « nécessaire dans une société démocratique ». Les pouvoirs publics devraient s'abstenir de tout contrôle excessif, politique ou autre, sur les activités des partis politiques, notamment sur leurs adhérents, le nombre et la fréquence de leurs congrès et réunions ou encore le fonctionnement de leurs subdivisions et sections territoriales.

c) Les autorités de l'État devraient rester neutres en ce qui concerne la création, l'enregistrement (lorsqu'il existe) et les activités des partis politiques et devraient s'abstenir de toute mesure susceptible de privilégier certains courants politiques et d'en désavantager d'autres. Tous les partis politiques doivent avoir les mêmes possibilités de participation aux élections.

d) Toute intervention des pouvoirs publics dans les activités des partis politiques, comme le refus de les enregistrer ou le retrait de leur statut de parti politique lorsqu'ils ne parviennent pas à se faire représenter dans les instances législatives (lorsque cette mesure est prévue), devrait être motivée et la législation devrait ouvrir aux partis des possibilités de recours judiciaire contre ce type de décision.

e) Bien que des considérations telles que l'unité du pays puissent être prises en compte, les États membres ne devraient pas imposer de restrictions à la création et au fonctionnement de partis et associations politiques de niveau régional et local lorsque ces restrictions ne sont pas « nécessaires dans une société démocratique ».

f) Lorsque la législation d'un État prévoit que les partis perdent leur statut de parti politique lorsqu'ils ne parviennent pas à participer à un scrutin ou à faire élire des représentants dans les organes législatifs, ces partis devraient être autorisés à poursuivre leurs activités dans le cadre des dispositions légales générales régissant les associations.

g) L'interdiction générale d'être membre des partis politiques imposée aux citoyens étrangers et aux apatrides n'est pas justifiée. Les citoyens étrangers et les apatrides doivent être en mesure de participer d'une certaine façon à la vie politique de leur pays de résidence, tout au moins dans la mesure où ils peuvent participer aux élections. À tout le moins, l'État de résidence doit permettre à ces personnes d'être membres de partis politiques. Pour les questions relatives à la participation des ressortissants étrangers à la vie publique de leur pays de résidence, les États membres sont invités à appliquer dans toute la mesure du possible les dispositions de la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local. Des mesures complémentaires étendant les garanties énoncées par les dispositions de cette convention seraient les bienvenues.

Financement

A. Financement régulier

Financement public

- Le financement public doit viser tous les partis représentés au Parlement.
- Cependant, afin d'assurer l'égalité des chances des différentes forces politiques, le financement public pourrait être également étendu à des formations politiques représentant une partie

significative du corps électoral et présentant des candidats aux élections. Le financement pourra, être fixé périodiquement par le législateur sur la base de critères objectifs.

Des exceptions fiscales peuvent être accordées pour les opérations strictement liées à l'activité politique des partis.

- Le financement des partis par les fonds publics doit être conditionné par un contrôle de la comptabilité des partis politiques par les organismes publics spécifiques (par exemple, les Cours des comptes).

Financement privé

- Les partis politiques peuvent recevoir des concours financiers privés. Toutefois, les concours venant des États ou entreprises étrangères doivent être prohibés. Cette interdiction ne doit pas empêcher le concours financier de la part de nationaux se trouvant à l'étranger.

D'autres limitations pourraient être envisagées, elles peuvent notamment consister en :

- a. Un plafonnement de chaque contribution ;
- b. Une interdiction de contributions de la part d'entreprises ayant une activité industrielle ou commerciale ou de la part d'organisations d'ordre religieux ;
- c. Un contrôle *a priori* par les organismes publics spécialisés en la matière des contributions des membres des partis qui souhaitent se présenter aux élections.

- La transparence du financement privé de chaque parti doit être garantie. À cette fin, le parti devrait rendre publics chaque année les comptes annuels de l'année précédente, qui comprendront la liste des donations, à l'exception des cotisations. Les donations d'une somme supérieure à un montant fixé par le législateur doivent être enregistrées et rendues public.

B. Campagnes électorales

- Afin d'assurer l'égalité des chances des différentes forces politiques, les dépenses occasionnées par les campagnes électorales devront être limitées par un certain plafond, approprié à la situation du pays, fixé en proportion du nombre d'électeurs concernés

- La puissance publique devrait participer aux dépenses de campagnes par une subvention égale à un certain pourcentage du plafond ou proportionnelle au nombre de voix obtenues. Toutefois, cette participation pourrait être refusée au parti qui n'aurait pas atteint un certain seuil de suffrages.

- Des contributions privées pourront être apportées en vue des dépenses de campagne sans que leur total puisse dépasser le plafond précité. Toutefois les contributions venant des États ou entreprises étrangères doivent être prohibées. Cette interdiction ne doit pas empêcher le concours financier de la part de nationaux se trouvant à l'étranger.

D'autres limitations pourraient être envisagées. Elles peuvent notamment consister en une interdiction de contributions de la part d'entreprises ayant une activité industrielle ou commerciale ou de la part d'organisations d'ordre religieux.

- Les comptes de campagne électorale devront être soumis à l'organisme chargé de superviser le déroulement des élections (commission électorale, par exemple) dans un délai raisonnable après le scrutin.

- La transparence des dépenses électorales devra être obtenue par la publication des comptes de campagne.

C. Contrôle et sanctions

- Proportionnellement à la gravité de l'infraction, toute irrégularité dans le financement d'un parti politique ou d'une campagne électorale peut entraîner des sanctions qui peuvent consister en

la perte de tout ou partie du financement public ou en d'autres sanctions financières ; ou le cas échéant en l'annulation de l'élection. L'imposition des sanctions devra être assurée par le juge de l'élection (constitutionnel ou autre), conformément à la loi dans une procédure équitable.

Interdiction des partis politiques

1. Chacun a le droit de s'associer librement à un parti politique. Ce droit comprend la liberté d'avoir des opinions politiques, de recevoir et de transmettre de l'information sans interférence de la part des autorités publiques et sans se soucier des frontières. L'exigence d'enregistrer les partis politiques ne sera pas, en tant que telle, considérée comme violant ce droit.

2. Toutes les restrictions à l'exercice des droits de l'homme fondamentaux mentionnés ci-dessus à travers l'activité des partis politiques, doivent être conformes aux dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme et autres traités internationaux, en période normale mais aussi dans les cas d'urgence nationale.

3. L'interdiction ou la dissolution forcée de partis politiques ne peuvent se justifier que dans le cas où les partis prônent l'utilisation de la violence ou l'utilisent comme un moyen politique pour faire renverser l'ordre constitutionnel démocratique, mettant en danger de ce fait les droits et libertés protégés par la constitution. Le seul fait qu'un parti plaide en faveur d'une réforme pacifique de la Constitution ne doit pas suffire à justifier son interdiction ou sa dissolution.

4. Un parti politique, en tant que tel, ne peut pas être tenu responsable de la conduite de ses membres qui n'aurait pas été autorisée par le parti à l'intérieur du cadre politique/public et des activités du parti.

5. L'interdiction ou la dissolution de partis politiques, comme mesure particulière à portée considérable, doivent être utilisées avec la plus grande retenue. Avant de demander à la juridiction compétente d'interdire ou de dissoudre un parti, les gouvernements ou autres organes de l'État doivent établir – au regard de la situation dans le pays concerné – si le parti représente réellement un danger pour l'ordre politique libre et démocratique ou pour les droits des individus, et si d'autres mesures moins radicales peuvent prévenir ledit danger.

6. Les mesures juridiques prises pour interdire ou faire respecter la dissolution de partis politiques doivent être la conséquence d'une décision judiciaire d'inconstitutionnalité et doivent être considérées comme exceptionnelles et réglementées par le principe de proportionnalité. Toutes ces mesures doivent s'appuyer sur des preuves suffisantes que le parti en lui-même – et pas seulement ses membres individuels – poursuit des objectifs politiques en utilisant (ou est prêt à les utiliser) des moyens inconstitutionnels.

7. L'interdiction ou la dissolution d'un parti politique doivent être réservées à la Cour constitutionnelle ou à une autre juridiction appropriée par une procédure offrant toutes les garanties de procédure, d'ouverture et de procès équitable.

Conclusion

Vu le rôle primordial des partis politiques dans les démocraties, la Commission de Venise prône une très grande retenue en ce qui concerne les entraves à l'enregistrement d'un parti et encore davantage à propos de la dissolution forcée des partis. Toute mesure dirigée contre un parti doit être proportionnée et nécessaire et être strictement dans un État démocratique. Elle doit être adoptée par une juridiction avec toutes les garanties d'une procédure transparente et équitable. En ce qui concerne le financement des partis, la Commission constate une plus grande marge d'appréciation des États d'adopter des mesures, qui sont appropriées dans le contexte juridique de chaque pays.

La Commission de Venise est prête à coopérer avec l'ACCPUF, la Francophonie et ses États membres en la matière.