



## Conclusions du séminaire

*Monique PAUTI \**

La richesse des débats qui ont rendu si vivant ce séminaire ne conduit pas pour autant à une conclusion qui serait une synthèse sur le thème des partis politiques. L'objectif du séminaire des correspondants nationaux était à la fois plus modeste et plus concret : le partage de l'expérience vécue par les Cours et Conseils constitutionnels, autour d'un sujet qui constitue un véritable enjeu démocratique.

L'exercice tenté à travers ces conclusions s'est pourtant révélé à la fois limité et difficile puisque certaines Cours ont proposé une vision globale et d'autres se sont attachées à des aspects plus particuliers tel le financement des partis politiques ou le contrôle de la Cour constitutionnelle sur les activités des partis politiques.

De manière générale, il ressort des contributions que les années 1989-1990 constituent une date charnière pour l'ensemble de l'espace francophone. Elles correspondent à la chute du mur de Berlin en novembre 1989 et au discours de la Baule du Président Mitterrand en juin 1990 à l'occasion du sommet franco-africain. Ces événements seront suivis par la Conférence panafricaine de 1992 sur la démocratie et la maîtrise de la transition démocratique en Afrique.

Avant l'indépendance, les pays africains connaissaient un multipartisme limité à deux ou trois partis politiques. La période qui suit la décolonisation va voir se développer, au gré des turbulences politiques, des régimes de parti unique, tels que les connaissent également à cette époque les pays d'Europe centrale et orientale dominés par l'URSS.

La chute du mur de Berlin et les Conférences nationales en Afrique sont à l'origine de nouvelles constitutions qui proclament le pluralisme démocratique et le multipartisme. Dans de nombreux pays, cette démocratisation va entraîner l'apparition d'une abondance de partis ou d'associations politiques (plus de 60 au Tchad, 200 en Bulgarie, 40 au Cambodge, 150 au Congo, 100 au Mali...). Toutefois, comme l'ont précisé les Cours constitutionnelles du Togo et du Mali, tous ces groupements politiques ne présentent pas de candidats aux élections et ne reçoivent pas de subventions de l'État.

---

\* Lors du séminaire Monique Pauti était Secrétaire général de l'ACCPUF et Chef du service des relations extérieures du Conseil constitutionnel français.

## Le statut des partis politiques

Peu d'États proposent une définition des partis politiques. La référence aux définitions utilisées par de fameux politologues (F. Goguel, M. Duverger, ...) figure dans telle ou telle contribution. Néanmoins, de nombreux pays ont souligné les traits caractéristiques des partis politiques mais ceux-ci n'emportent pas de grandes conséquences quant à leur statut qui s'apparente souvent à celui des associations.

Ont été donnés quelques exemples de définitions légales des partis politiques. Ainsi, la loi slovène sur les partis politiques fournit la définition suivante : « association de citoyennes et de citoyens qui réalisent les buts politiques adoptés dans le programme du parti sur la base démocratique de la volonté des citoyennes et des citoyens et qui présentent des candidatures aux élections parlementaires, présidentielles et politiques ».

Quant à la loi électorale du Canada, elle définit le parti comme une « organisation dont l'un des objectifs essentiels consiste à participer aux affaires publiques en soutenant la candidature et en appuyant l'élection d'un ou de plusieurs de ses membres ».

Au Maroc, les partis politiques sont définis dans la loi réglementant le droit d'association, en tant qu'associations poursuivant une activité politique (activité tendant, directement ou indirectement, à faire prévaloir la doctrine de l'association dans la conduite et la gestion des affaires publiques et à en faire assurer l'application par ses représentants).

Même si la réponse est restée floue, il semble que la majorité des États disposent d'une loi sur les partis politiques. Celle-ci est plus ou moins large, quelquefois seulement consacrée au financement. C'est notamment le cas de la France et de la Belgique qui se contentent depuis la fin des années 1980 d'une loi sur le financement des partis politiques.

Il ressort également des contributions que le corpus législatif est parfois incomplet. Ainsi, au Congo-Brazzaville, une loi sur les partis politiques a été adoptée en 1990 puis abrogée à la suite de la Conférence nationale. Aujourd'hui, les partis politiques sont soumis à diverses dispositions que l'on retrouve dans la loi sur la liberté d'association, la loi électorale ou la loi sur la liberté de l'information et de la communication, mais il manque toujours des normes permettant de mettre en œuvre les prescriptions constitutionnelles, notamment en ce qui concerne la dissolution des partis et groupements politiques.

La création des partis politiques obéit à des modalités diverses. La référence la plus fréquente est celle qui correspond au contrat d'association de la loi française de 1901, qui, en outre, permet d'éviter d'en donner une définition.

Des exigences s'imposent néanmoins pour leur enregistrement. Plusieurs conditions ont été évoquées au cours des débats :

- le respect des principes de la souveraineté nationale et de la démocratie apparaît dans la plupart des États qui reprennent les dispositions de l'article 4 de la Constitution française de 1958. S'ajoutent dans de nombreuses constitutions, le respect des droits de l'homme, de l'État de droit et de l'intégrité territoriale ;

- le nombre des adhérents est également apparu comme un critère important. Une personne ne peut former toute seule un parti politique. Il convient d'éviter la création d'un groupement politique, qui bénéficierait de tous les droits accordés à cette structure, et dont la seule ambition serait de porter au pouvoir son leader, sans un programme sur lequel ses adhérents ou une partie de la population pourraient trouver appui ;

- en lien avec cette dernière condition, une préoccupation forte s'est manifestée, essentiellement chez les participants africains. Elle a trait à l'origine géographique des membres fondateurs des partis politiques et finalement à la représentativité des mouvements partisans. En effet, la majorité des pays imposent une diversité géographique des membres fondateurs des

partis politiques. Les partis politiques ne doivent pas représenter une région, une ethnie mais avoir une vision nationale. Malheureusement, comme l'ont notamment signalé les correspondants du Tchad et du Togo, ces exigences sont souvent détournées. La principale question devient alors de trouver la façon de limiter le nombre des partis politiques sans porter atteinte à la liberté d'expression et à la liberté d'association. Il est intéressant de souligner les spécificités nationales. Par exemple, au Canada, alors que les conditions d'enregistrement des partis politiques sont souples, il n'y a que 12 partis politiques du fait de la structure fédérale de l'État et du scrutin uninominal majoritaire à un tour. De plus, il existe un grand parti indépendantiste dont l'objectif avoué est l'atteinte à l'intégrité du Canada. Cependant, l'interdiction de ce parti serait certainement considérée comme une violation de la Charte canadienne des droits et des libertés ;

– de même, un parti politique ne saurait représenter une religion. Ainsi, en Mauritanie, il ne peut y avoir de partis islamistes. Les spécificités nationales sont ici encore saisissantes, en particulier au Liban où les partis sont l'émanation des communautés religieuses, des corps intermédiaires entre les citoyens et le pouvoir.

## Le financement des partis politiques

Si les lois sur les partis politiques ont été invoquées, c'est le plus souvent autour du problème du financement. La France a connu en 1988 sa première législation sur les partis politiques à propos de leur financement. Le plus souvent, ces lois sont récentes et dans bon nombre de cas postérieures à 2000. Le contrôle des finances des partis politiques est un problème qui préoccupe un grand nombre de Cours membres de l'ACCPUF ainsi que l'utilisation des moyens de l'État par le parti au pouvoir.

Financement des partis d'une part, financement des campagnes électorales d'autre part, plusieurs critères se combinent :

- obtention d'un pourcentage de voix ou d'un nombre de candidats élus aux élections précédentes ;
- nombre de candidats présentés aux élections ;
- fixation d'un plafond de dépenses électorales ;
- participation publique/dons privés de personnes physiques ou morales.

Les solutions techniques sont multiples mais ont pour but d'assurer une égalité entre les candidats et entre les partis politiques. Les sanctions en cas d'infraction à ces règles de financement varient aussi. On observe que l'intervention de l'État est préconisée mais qu'elle s'accompagne de contreparties nécessaires visant à contrôler l'utilisation des fonds alloués et l'origine du financement privé. Dans ce domaine également, il résulte des interventions des Cours que tous les pays ne disposent pas encore d'un arsenal législatif exhaustif.

La question soulevée par le Mali sur le soutien à la démocratie de proximité à travers un appui aux élections municipales suscite peu de réponses concrètes et laisse penser que ce soutien n'est pas pratique courante.

Sur ce problème du financement, il semble possible de relever une évolution positive qui s'est traduite par des mesures concrètes depuis le symposium de Bamako en l'an 2000 (voir El Hadj MBODJ « le financement des campagnes électorales et des partis politiques dans les États africains francophones »).

## Le contrôle des Cours constitutionnelles ou des Cours suprêmes

Les rapports entre les Cours constitutionnelles et les partis politiques sont relativement limités. Ils ont généralement lieu à l'occasion des élections pour lesquelles de nombreuses Cours membres de l'ACCPUF disposent d'attributions importantes. Encore faut-il préciser que, souvent, ce sont formellement les candidats et non les partis politiques qui peuvent saisir le juge électoral.

Différentes Cours ont cependant fait part de leurs interventions dans le domaine des partis politiques. Celles-ci passent, dans la majorité des cas, par le biais du contrôle de la constitutionnalité des lois électorales ou des lois sur les partis politiques. Ce contrôle n'est pas sans poser problème et les répercussions politiques sont importantes.

Par exemple, au Canada, la décision Figueroa<sup>1</sup> de la Cour suprême sur les conditions d'enregistrement des partis politiques a exigé une modification de la loi électorale dont il résulte une définition des partis politiques, et des critères plus souples quant à leur reconnaissance. Cette modification a eu des conséquences politiques non négligeables. Une autre décision importante de la Cour suprême, la décision Sauvé<sup>2</sup>, a affirmé que l'on ne pouvait pas retirer le droit de vote aux prisonniers.

De façon plus exceptionnelle, les Cours constitutionnelles peuvent être chargées du contrôle de l'activité des partis politiques. Parmi les Cours membres de l'ACCPUF, il s'agit des Cours albanaise, bulgare, roumaine et slovène. Cette compétence n'est cependant que très peu mise en œuvre. La Cour constitutionnelle de Bulgarie a ainsi contrôlé la constitutionnalité d'un parti politique constitué de citoyens bulgares appartenant à l'ethnie turque. La Cour constitutionnelle slovène a également été appelée à se prononcer sur la constitutionnalité de tel ou tel parti politique. La Cour roumaine, pour sa part, a été amenée à préciser les contours de ses attributions en matière de constitutionnalité des partis politiques et de celles des tribunaux civils compétents pour dissoudre les partis politiques.

Ces rares exemples témoignent du fait qu'il peut s'avérer difficile pour un juge de contrôler les activités d'un parti politique dans un régime démocratique. Le cas de la Belgique est caractéristique. Dans ce pays, des sanctions financières sont prévues à l'encontre des partis politiques qui se montrent hostiles à la Convention européenne des droits de l'homme. Dans les faits, il y a de nombreuses réticences à appliquer ces sanctions à un parti raciste qui bénéficie d'un soutien relativement important de l'opinion publique.

L'évocation des normes européennes, notamment celles préconisées par la Commission de Venise, témoigne de nombreuses préoccupations communes et rappelle que, étant donné l'importance des partis dans la vie politique, les autorités publiques ne doivent intervenir que dans des cas extrêmes et sous le contrôle du juge.

## Les partis politiques, enjeu de la démocratie

Les deux notions sont difficiles à définir. Selon le Professeur Jean-Claude Colliard, la démocratie s'ordonne autour d'un faisceau de critères :

- la reconnaissance du suffrage universel ;
- la représentation ;
- la séparation des pouvoirs.

1. Figueroa c/Canada (Procureur général), [2003] 1 R.C.S. 912.

2. Sauvé c/Canada (Directeur général des élections), [2002] 3 R.C.S. 519.

Les partis politiques ont une responsabilité essentielle dans le développement de la démocratie. En effet, par leur programme, ils constituent des intermédiaires entre les citoyens et l'État. Pour ces raisons, l'exigence de représentativité que nous avons évoquée plus haut revêt une importance fondamentale, comme l'ont souligné la majorité des Cours participantes.

En outre, selon plusieurs Cours ou Conseils, et notamment le Conseil mauritanien, un critère doit dominer tous les autres : celui de l'éducation, de la pédagogie sans lequel les autres n'ont pas de sens.

À travers ces observations, on relève que l'expression de pluralisme effectif répond à des exigences multiples que chaque pays, au travers de sa propre expérience et de celle des autres, doit s'attacher à construire. En tous cas, aucun modèle ne peut être imposé. L'exemple de la démocratie participative a montré combien chaque État cherche une réponse appropriée.

Le Conseil constitutionnel du Tchad a présenté un modèle de démocratie consensuelle et participative. Si celle-ci a été un échec partiel, elle ne constitue pas moins un exemple intéressant de recherche de l'unité nationale. La démocratie participative a été appliquée dans de nombreux pays. Les résultats ne sont pas toujours à la hauteur des espérances. Le Sénégal souligne les difficultés de cette forme de gouvernement depuis 2000. Au Cameroun, on se demande si celle-ci n'est pas à l'origine du désintérêt des électeurs pour la vie publique. Selon le Professeur Colliard, la Suisse serait le seul exemple de succès de la démocratie participative. Pour la Cour constitutionnelle du Togo, la démocratie participative ne peut être qu'une solution de transition, de sortie de crise. Une opposition réelle qui ouvre des perspectives d'alternance politique apparaît pour nombre de Cours une meilleure solution en vue d'une vie politique apaisée.

Une fois encore, les travaux de ce séminaire auront témoigné de la fidélité des membres de l'ACCPUF, aux objectifs qu'ils se sont assignés dans leurs statuts aussi bien que de leur volonté de mettre en œuvre les engagements souscrits par les représentants de leurs gouvernements à Bamako en 2000, pour la consolidation de l'État de droit et le développement d'une « vie politique apaisée ».