



Strasbourg, 29 Septembre 2010

CDL(2010)073rev*
Or. anglais

Etude n°595 / 2010

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

PROJET

LIGNES DIRECTRICES OSCE/BIDDH – COMMISSION DE VENISE

SUR LA LEGISLATION RELATIVE AUX PARTIS POLITIQUES

* Ce document a été classé en *diffusion restreinte* le jour de sa sortie. Sauf décision contraire de la Commission de Venise, il sera déclassifié un an après sa publication en application des règles établies dans la Résolution CM/Res(2001)6 sur l'accès aux documents du Conseil de l'Europe.

Table des matières

I. Avant-propos	5
II. Introduction	5
SECTION A. Lignes directrices relatives aux partis politiques	8
SECTION B. Notes interprétatives	11
Introduction	11
Partie I - Liberté d'association des partis politiques	12
1. Réglementation des partis politiques	12
Principale définition des partis politiques	12
Cadre légal	12
Droits pertinents et statut juridique.....	13
Importance des partis politiques en tant qu'associations uniques.....	14
2. Principes généraux	15
Présomption en faveur de la formation et de la non-dissolution des partis politiques..	15
Obligation pour l'État de protéger la liberté d'association au sein de partis politiques.	15
Engagement à respecter le principe de non-violence	16
Légalité.....	16
Non-discrimination	17
Fonctions internes du parti.....	19
3. Réglementation des partis politiques	19
Moyens légitimes de réglementation des partis politiques	19
Enregistrement des partis politiques.....	20
Droits d'inscription.....	22
Soutien minimum.....	22
Situation géographique.....	23
Mesures réglementaires visant à garantir la non-discrimination	24
Exigences en matière de rétention de l'enregistrement du parti	24
4. Interdiction ou dissolution des partis politiques.....	25
Légalité.....	25
Proportionnalité.....	26
Restrictions visant l'interdiction ou à la dissolution.....	26
Partie II - Fonctionnement interne des partis politiques	27
5. Démocratie interne des partis	27
Égalité entre les sexes.....	27
Rôle des minorités	28
6. Structures et activités des partis.....	29
Règles internes du parti	29
Désignation de la direction et des candidats du parti.....	29
7. Réglementation du droit d'association des partis politiques.....	30
Caractère volontaire de l'association	30

Restrictions pouvant être raisonnablement imposées par l'État à l'exercice par les membres de la fonction publique de leur liberté d'association.....	30
Restrictions déraisonnables de l'État à la liberté d'association	31
Étrangers.....	31
Partie III - Les partis pendant les élections.....	31
8. Rôle des candidats et des partis	31
Systèmes électoraux	31
Pluralisme politique	32
Candidats présentés par un parti	32
Candidats indépendants	33
Égalité des sexes au niveau de la sélection des candidats	33
Candidats des minorités	34
Règlements visant les candidatures	34
9. Accès aux élections	35
Accès des partis politiques au scrutin.....	35
Accès aux médias des partis politiques	36
Liberté de réunion des partis politiques.....	37
10. Partis dans l'administration électorales	37
Organes chargés de l'administration des élections et comprenant des représentants de partis politiques	37
Partis en tant qu'observateurs	37
Partie IV - Financement des partis politiques.....	38
11. Financement des campagnes et des partis politiques	38
Définition et lignes directrices relatives au financement des campagnes et des partis politiques	38
12. Financement privé.....	39
Cotisations des membres.....	39
Contributions et revenus à l'intérieur d'un parti.....	39
Ressources personnelles des candidats.....	40
Contributions privées.....	40
Limitation des contributions.....	40
13. Financement public.....	41
Importance du financement public	41
Soutien financier	42
Autres formes de soutien public.....	42
Allocation de fonds	43
Exigence d'un financement public.....	44
14. Réglementation du financement des partis et des campagnes	45
Limitation des dépenses	45
Exigences en matière d'information financière relative aux campagnes	45
Exigences en matière d'information financière relative aux partis.....	46
Usage abusif des ressources de l'État.....	47
Organes de contrôle	47
Sanctions pour des violations en matière financière	48
Partie V - Contrôle des partis politiques	48

16. Établissement d'organes de contrôle	48
Impartialité et neutralité du contrôle.....	48
Compétences et mandat des organes de contrôle.....	49
Sanctions contre les partis politiques pour non respect de la loi.....	49
I. ANNEXES	51
Annex A – SelectIOn DES Instruments Internationaux et regionaux	51
Annex B –Les arrêts de la Cour europeenne	59
Annex C – Selection des Documents de Reference.....	60
Annex D –Les Codes	61

I. Avant-propos

Les partis politiques sont pour les citoyens un moyen important de participer à leur gouvernement et concrétisent la démocratie représentative. Si le rôle et l'importance des partis sont établis de longue date, les textes de loi visant à réglementer leur activité sont une invention relativement récente. Même si nombre d'Etats ayant recours à un système de gouvernance basé sur les partis politiques mentionnent désormais le rôle de ces derniers dans leur Constitution ou leur législation, les premiers exemples de législation visant directement à réglementer les partis politiques ne datent que des années 1940. Aujourd'hui encore, alors que la réglementation des partis politiques se développe, le niveau de cette représentation varie sensiblement selon les États en raison de différences inhérentes à leur tradition juridique et à leur ordre constitutionnel respectifs. Par conséquent, les partis politiques peuvent faire l'objet d'une réglementation plus ou moins détaillée. Le fait que chaque pays dispose de sa propre histoire et d'un contexte culturel unique empêche naturellement l'élaboration d'un ensemble universel et unique de règlements visant les partis politiques. Cependant, les préceptes de base de la société démocratique, ainsi que les droits de l'homme reconnus, permettent l'élaboration de certains principes communs applicables à tout ordre juridique aux fins de la réglementation des partis politiques. Ce sont ces principes qui font l'objet des Lignes directrices exposées ci-dessous.

II. Introduction

Les présentes Lignes directrices sur les partis politiques ainsi que les notes interprétatives ont été préparés par le Groupe d'experts sur les partis politiques du Bureau des institutions démocratiques et droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) en consultation avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) du Conseil de l'Europe. Le document tient compte des commentaires reçus des membres de la Commission de Venise qui ont été consultés sur le projet de ces Lignes directrices¹.

Les présentes Lignes directrices sur la législation relative aux partis politiques, de même que leurs notes interprétatives, visent à faire un tour d'horizon des questions relatives à l'élaboration et à l'adoption d'une législation visant les partis politiques dans les démocraties. Les notes interprétatives font partie intégrante des Lignes directrices et doivent être lues en même temps que celles-ci afin de garantir une bonne compréhension des questions pertinentes.

La réglementation des partis par voie légale est une tâche complexe qui exige la prise en considération de toute une série de facteurs. Les partis politiques doivent être protégés en tant qu'expression intégrale du droit des individus de constituer librement des associations. Cependant, compte tenu du rôle unique et vital de ces partis dans le processus électoral, on admet généralement que les Etats peuvent être amenés à réglementer leur fonctionnement, dans la mesure où cette intervention est nécessaire pour garantir une gouvernance démocratique effective, représentative et équitable. L'approche en matière de réglementation varie beaucoup d'une région à l'autre de l'OSCE et parmi les Etats membres de la Commission de Venise : alors que certains Etats ne disposent d'aucune législation particulière relative aux partis politiques (et se contentent par conséquent de réglementer ces entités en recourant aux lois générales régissant les associations), d'autres ont inclus des dispositions relatives au fonctionnement des partis dans toute une série de lois différentes (y compris des lois spécifiques aux partis politiques, la Constitution, des lois relatives aux élections générales et d'autres visant des questions telles que les médias et le financement des campagnes). Conscients de ces différences ainsi que de la grande diversité des traditions juridiques (notamment en ce qui concerne le développement démocratique, l'ordre constitutionnel et l'État de droit), les auteurs des Lignes directrices et des notes interprétatives n'ont pas cherché à

¹ Un membre de la Commission de Venise (M. Evgeny Tanchev de Bulgarie) et un expert de la Commission de Venise (M. Carlos Closa d'Espagne) ont participé à des tables rondes en 2009 à Athènes, Bruxelles et Munich, où les Lignes directrices ont été discutées.

dégager des solutions universelles ou à contribuer au développement d'une loi-modèle unique applicable dans tous les Etats de l'OSCE. Les Lignes directrices et leurs notes sont davantage conçues pour clarifier certaines questions clés liées à la législation relative aux partis politiques et pour donner des exemples de bonnes pratiques potentielles aux Etats.

Les Lignes directrices et leurs notes interprétatives se fondent sur des traités universels et régionaux visant la protection des droits de l'homme, la pratique évolutive des Etats (telle qu'elle se reflète notamment dans les jugements rendus par les tribunaux nationaux et dans les engagements souscrits par des organismes intergouvernementaux) et les principes généraux du droit reconnu par la communauté des nations. En particulier, les Lignes directrices font référence aux engagements pertinents de l'OSCE visant la gouvernance démocratique et aux lignes directrices et opinions de la Commission de Venise sur les partis politiques en général et sur des exemples concrets de pays (sous la forme d'avis sur les législations nationales relatives aux partis politiques). Les Lignes directrices constituent une ligne de base minimale mais claire concernant les obligations de protection des droits de l'homme et établissent de ce fait un seuil qui doit être respecté par les autorités lorsqu'elles réglementent les partis politiques. Cependant, les Lignes directrices sont conçues non seulement comme le reflet d'obligations existantes, mais également comme un document donnant en exemple de bonnes pratiques (c'est-à-dire des mesures s'étant avérées efficaces dans plusieurs pays ou ayant clairement contribué à assurer la conformité de la réglementation des partis politiques aux droits de l'homme fondamentaux). Par conséquent le texte ne se contente pas de résumer les obligations en vigueur, mais donne un aperçu des pratiques exemplaires en matière de réglementation et de fonctionnement des partis politiques. Pour bien comprendre les présentes Lignes directrices, il convient d'admettre qu'elles ne sauraient en aucun cas être considérées comme un moyen d'imposer des restrictions abusives aux partis politiques. Le principe fondamental sur lequel les Lignes directrices ont été élaborées est le paragraphe 7.5 du Document de Copenhague, lequel prévoit que « les Etats participants respecteront le droit des citoyens de solliciter des fonctions politiques ou publiques, à titre individuel ou en tant que représentants de partis politiques ou d'organisations, sans discrimination ». Ces lignes directrices sont aussi basées sur plusieurs lignes directrices sur les partis politiques adoptées par la Commission de Venise de 1999 à 2010². De ce point de vue, les Lignes directrices devraient être principalement perçues comme un moyen de protéger les droits et libertés des partis politiques tout en autorisant l'adoption de la réglementation minimum nécessaire à leur bon fonctionnement.

Les partis politiques sont des associations privées qui jouent un rôle essentiel en tant qu'acteurs politiques dans la sphère publique. Pour assurer un juste équilibre entre la réglementation par l'Etat des partis en tant qu'acteurs publics et le respect des droits fondamentaux des membres des partis en tant que citoyens, y compris leur droit d'association, il convient d'élaborer une législation bien pensée et soigneusement adaptée. Cette législation ne doit pas s'ingérer dans la liberté d'association. De fait, l'étude des pratiques observées dans la zone OSCE et dans les Etats membres de la Commission de Venise indique qu'il n'est pas forcément nécessaire de disposer d'une réglementation lourde pour assurer le fonctionnement

² [CDL-INF\(2000\)001 Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues adoptées par la Commission de Venise lors de sa 41e réunion plénière \(Venise, 10 – 11 décembre, 1999\)](#), [CDL-INF\(2001\)008 Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques adoptés par la Commission de Venise lors de sa 46ème réunion plénière \(Venise, 9-10 mars 2001\)](#), [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 58e session plénière \(Venise, 12-13 mars 2004\)](#), [CDL-AD\(2006\)014 Avis sur l'interdiction des contributions financières aux partis politiques provenant de sources étrangères adopté par la Commission de Venise lors de sa 66e session plénière \(Venise, 17-18 mars 2006\)](#), [CDL-AD\(2006\)025 Rapport sur la participation des partis politiques aux élections adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 16e réunion \(Venise, 16 mars 2006\) et la Commission de Venise lors de sa 67e session plénière \(Venise, 9-10 juin 2006\)](#) et [CDL-AD\(2009\)021 Code de bonne conduite en matière de Partis politiques adopté par la Commission de Venise lors de sa 77e Session plénière \(Venise, 12-13 décembre 2008\) et Rapport explicatif adopté par la Commission de Venise lors de sa 78e session plénière \(Venise, 13-14 mars 2009\)](#)

adéquat de la démocratie, ce qui signifie que les règlements minimisant le contrôle juridique des partis et établissant clairement les limites de l'autorité de l'État sont peut-être la formule la plus indiquée. La détermination du rôle approprié de l'État dans la réglementation des partis politiques suppose une consultation — avec les individus et les groupes affectés — dans le cadre du processus législatif. Même s'il n'est pas indispensable que les partis politiques fassent l'objet d'une législation autre que celle visant les associations en général, tout texte de loi idéal devrait reconnaître le rôle unique que ces formations assument dans une société démocratique. L'élaboration d'une législation visant à détailler les droits et protections spécifiques aux partis politiques forme la matière des présentes Lignes directrices. De plus, dans la mesure où c'est la mise en œuvre de ces règlements et la création volontaire de règles régissant la conduite des partis entre eux qui affectent le plus souvent le rôle des partis politiques dans les démocraties, les présentes règles sont également censées inspirer les partis et les organes électoraux compétents concernant la mise en œuvre concrète de la législation.

Alors que la section A contient les Lignes directrices, la section B — qui inclut les notes interprétatives — est essentielle à la bonne compréhension et à l'interprétation correcte desdites lignes, dans la mesure où elle développe les principes énoncés dans la section A et fournit des exemples de bonnes pratiques. La partie I (sections 1 à 4) de la section principale B souligne l'importance de la liberté d'association, laquelle est fortement liée au développement et à la réglementation des partis politiques ; énonce des principes généraux de réglementation ; identifie les motifs légitimes et les types de restrictions ; et examine les questions procédurales pertinentes. La partie II (sections 5 à 7) se concentre sur le fonctionnement intérieur des partis, y compris les restrictions pesant sur l'affiliation des personnes à un parti, la démocratie interne et le fonctionnement des partis. La partie III (sections 8 à 10) traite du rôle des partis dans les élections, y compris des questions telles que les conditions requises pour se porter candidat et l'accès au scrutin. La partie IV (sections 11-14) traite du financement des partis politiques, tandis que la partie V (sections 15-17) examine le système de réglementation des partis et la protection légale de leurs droits. L'annexe A contient une liste de traités universels et régionaux énonçant des droits pertinents sous l'angle de la réglementation des partis politiques. L'annexe B inclut une sélection de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des droits de l'homme. L'annexe C cite d'autres sources pertinentes du Conseil de l'Europe (Assemblée Parlementaire et Commission de Venise) sous l'angle du bon fonctionnement des partis politiques et l'annexe D fournit des exemples extraits de codes de conduite modèles à l'usage des partis politiques.

Définition de « parti politique »

Au sens des présentes Lignes directrices, un parti politique est considéré comme « une association libre 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 ».

Importance des partis politiques

Les partis politiques sont une plate-forme collective favorisant l'exercice des droits fondamentaux de l'individu en matière d'association et d'expression et ils sont reconnus par la Cour européenne des droits de l'homme comme des acteurs à part entière du processus démocratique. De plus, ils constituent le moyen le plus largement utilisé de participation politique et d'exercice des droits connexes. Les partis sont indispensables à une société politique pluraliste et jouent un rôle actif dans l'information d'un électorat bien informé et impliqué. De plus, les partis servent fréquemment de pont entre les branches exécutive et législative du gouvernement et peuvent contribuer à identifier efficacement les priorités dans l'ordre du jour législatif au sein d'un système de gouvernement.

Droits fondamentaux conférés aux partis politiques

La liberté d'association est le droit essentiel régissant le fonctionnement des partis politiques. Un ensemble de traités universels, européens et d'autres textes régionaux reconnus consacre le droit d'exercer pleinement la liberté d'association, y compris en vue de former des associations politiques, à tous les individus. La Cour européenne des droits de l'homme reconnaît également la relation fondamentale entre la liberté d'association et les droits interdépendants que sont la liberté d'expression et d'opinion et la liberté de réunion. Bien que les traités internationaux, européens et d'autres instruments régionaux applicables conceptualisent ces droits comme appartenant à l'individu, c'est le libre exercice du droit d'association lui-même qui permet d'étendre ces protections aux partis en qualité d'organes représentatifs des individus protégés. C'est à ce titre que les groupes de personnes ayant choisi de s'associer dans un parti politique doivent également jouir de la protection complète des droits connexes. Les droits à la liberté d'association, d'expression et de réunion ne peuvent être limités que dans la mesure où une telle restriction s'avère nécessaire dans une société démocratique. Un certain nombre d'utiles recommandations non contraignantes sur la manière dont ces droits fondamentaux peuvent être protégés peuvent être trouvées dans les recommandations de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et les lignes directrices et avis adoptés par la Commission de Venise³

SECTION A. Lignes directrices relatives aux partis politiques

Principes

Les principes suivants fournissent un ensemble de conseils relatifs à la législation en matière de partis politiques. Toutefois, ces principes doivent être lus avec les Notes Interprétatives pour une compréhension et une appréciation complètes des Lignes directrices. En outre, ces principes doivent être lus ensemble et un seul principe ne devrait pas être mis en œuvre à l'exclusion des autres principes.

Ces principes reconnaissent le rôle important que jouent les partis politiques dans une société démocratique. La Cour européenne des droits de l'homme a noté que les partis politiques sont une forme d'association essentielle au bon fonctionnement de la démocratie⁴. La cour a également noté: «Il est dans la nature du rôle qu'ils jouent que les partis politiques, les seuls organismes qui peuvent arriver au pouvoir, ont également la capacité d'influencer l'ensemble du régime de leur pays. Par les propositions pour un modèle global de société qu'ils proposent aux électeurs et par leur capacité à mettre en œuvre ces propositions une fois qu'ils sont au pouvoir, les partis politiques se distinguent des autres organisations qui interviennent dans la sphère politique. ⁵ La Cour a décrit les partis politiques comme possédant un "rôle essentiel dans la garantie du pluralisme et dans le bon fonctionnement de la démocratie."⁶

Principe 1 Liberté d'association

Le droit des individus de s'associer et de former des partis politiques devrait, dans la mesure du possible, être libre de toute ingérence.. Bien qu'il existe des limitations à la liberté d'association, de telles limites doivent être interprétées strictement et seules des raisons convaincantes et impératives peuvent justifier des restrictions à la liberté d'association Les mesures restrictives doivent être prévues par la loi, nécessaires dans une société démocratique et proportionnées. L'adhésion aux partis politiques doit être de nature volontaire et aucun individu ne peut être

³ Voir Annexe C du document

⁴ Arrêt Refah Partisi (Parti de prospérité) et autres c. Turquie ([40/1993/435/514](#)) ([Cour européenne des droits de l'homme, 13 février, 2003](#)), paragraphes 87-89.

⁵ Arrêt Refah Partisi (Parti de prospérité) et autres c. Turquie ([40/1993/435/514](#)) ([Cour européenne des droits de l'homme, 13 février, 2003](#)), paragraphes 87-89.

⁶ Arrêt Refah Partisi (Parti de prospérité) et autres c. Turquie ([40/1993/435/514](#)) ([Cour européenne des droits de l'homme, 13 février, 2003](#)), paragraphes 87-89.

contraint de rejoindre ou d'appartenir à une association contre son gré⁷. La large protection accordée à la liberté d'association des individus exige que les partis politiques soient également libres de toute ingérence inutile..

Principe 2 Obligation pour l'Etat de protéger la liberté d'association

Il est de la responsabilité de l'État de veiller à ce que la législation pertinente prévienne les mécanismes et les pratiques nécessaires pour garantir que le droit individuel de s'associer librement et de former des partis politiques avec les autres puisse être pleinement exercé dans la pratique . De plus, l'État assume la responsabilité d'adopter une législation interdisant les ingérences tant de la part d'acteurs non étatiques que de sa propre part⁸. En cas de violation du droit à la liberté d'association, l'État assume la responsabilité d'accorder la réparation appropriée et de veiller à la cessation de la violation⁹. Comme indiqué précédemment, la liberté d'association peut être limitée uniquement dans les cas prévus par la loi et lorsque cette mesure s'avère nécessaire dans une société démocratique¹⁰. Toute ingérence ou limitation au droit d'association est soumise au principe de proportionnalité, abordé ultérieurement.

Principe 3 Légalité

Toutes limitations imposées au droit à la liberté d'association et d'expression devraient se fonder formellement sur la Constitution ou la législation de l'État concerné. Ces limites ne doivent pas être le résultat d'une activité politique partisane, mais elles doivent être fondées sur un but légitime nécessaire dans une société démocratique. Ainsi, des changements fréquents dans la législation relative aux partis politiques peuvent être considérés comme le résultat de caprices politiques au lieu d'être entendus comme satisfaisant à un impérieux motif d'intérêt public..De plus, le droit interne doit refléter les normes de protection énoncées dans les instruments internationaux et régionaux pertinents. La loi doit être claire et précise et indiquer à l'ensemble des partis politiques à la fois les activités considérées comme illégales et les sanctions applicables en cas de violation. La législation relative aux partis politiques doit être adoptée publiquement, à l'issue d'un débat et se prêter facilement à un examen public, afin de permettre aux individus et aux partis politiques de connaître leurs droits et les limitations apportées à ces derniers.

Principe 4 Proportionnalité

Toute limitation imposée aux droits des partis politiques doit revêtir un caractère proportionné et capable de remplir l'objectif spécifique qui lui est assigné. Concernant plus particulièrement les partis politiques, compte tenu du rôle fondamental que ces entités jouent dans le processus démocratique, la proportionnalité devrait être soigneusement pesée et les mesures d'interdiction appliquées de manière restrictive. Comme indiqué plus haut, seules les restrictions nécessaires dans une société démocratique et prévues par la loi devraient pouvoir être imposées. À supposer que des restrictions ne remplissent pas ces critères, elles ne sauraient être légitimement considérées comme proportionnées à l'infraction. La dissolution d'un parti politique existant ou l'interdiction de la création d'un nouveau parti politique est la sanction la plus extrême et ne devrait être imposée que si cette mesure est proportionnée et nécessaire dans une société démocratique.

⁷ Déclaration universelle des droits de l'homme, Article 20.

⁸ Voir Comité des droits de l'homme des Nations Unies : Observation générale n° 31, para. 8, et Observation générale n° 28, para. 31.

⁹ Observation générale n° 31, paras. 15 et 16, du Comité des droits de l'homme des Nations Unies.

¹⁰ Voir le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 22, para. 2.

Principe 5 Non-discrimination

La réglementation officielle des partis politiques ne peut pas établir de discrimination à l'égard d'un individu ou d'un groupe pour des motifs tenant à la race, à la couleur, au sexe, à la langue, à la religion, aux opinions politiques ou autres, à l'origine nationale ou sociale, à la fortune, à la naissance, à l'orientation sexuelle ou à toute autre situation¹¹. La liberté d'association ne saurait être comprise comme exigeant d'un parti qu'il accepte des membres ne partageant pas ses convictions et ses valeurs fondamentales. Cependant, l'application volontaire du principe de non discrimination par les partis politiques eux-mêmes est la bienvenue.

Principe 6 Egalité de traitement

Tous les individus et les groupes cherchant à établir un parti politique doivent être en mesure de le faire sur la base d'une égalité de traitement devant la loi¹². Aucun individu ou groupe désirant constituer un parti politique ne doit être avantagé ou désavantagé dans ses efforts par l'État et la réglementation relative aux partis doit être appliquée de manière uniforme. Afin d'éliminer des inégalités historiques, il est possible d'adopter des mesures visant à assurer l'égalité des chances des femmes et des minorités. On peut envisager d'adopter des mesures temporaires spéciales — visant à promouvoir l'égalité de fait des femmes et des minorités ethniques, raciales ou autres ayant fait l'objet d'une discrimination dans le passé — sans que celles-ci soient considérées comme discriminatoires¹³.

Principe 7. Pluralisme politique

La législation relative aux partis politiques devrait viser à faciliter un environnement politique pluraliste. La capacité des citoyens d'être exposés à tout un éventail d'opinions politiques, par exemple par le biais des programmes des partis, est communément reconnue comme un élément essentiel de toute société démocratique solide. Comme indiqué au paragraphe 3 du document de Copenhague et dans d'autres engagements de l'OSCE, le pluralisme est indispensable pour garantir aux individus un choix réel au niveau de leurs affiliations politiques et de leur vote le jour du scrutin¹⁴. Tout texte visant à réglementer le fonctionnement d'un parti devrait être soigneusement examiné afin de vérifier qu'il n'empiète pas sur le principe du pluralisme politique.

Principe 8 Bonne administration de la législation relative aux partis politiques

La mise en œuvre de la législation visant les partis politiques doivent être confiées à des organes jouissant d'une impartialité garantie à la fois en droit et en fait. La compétence et l'autorité des organismes de contrôle devraient être explicitement fixées par la loi. La législation devrait également veiller à ce que ces organismes soient tenus d'appliquer la loi de manière impartiale et non arbitraire. La rapidité est un élément concourant à la bonne administration. Les décisions qui affectent les droits des partis politiques doivent être prises rapidement, en particulier si ces décisions ont trait à des processus sensibles comme les élections.

¹¹ Voir, par exemple, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, articles 2 et 26 ; la Convention européenne des droits de l'homme, article 14 (interprété à la lumière du Protocole n° 12 à la CEDH).

¹² Le para. 7.6 du Document de Copenhague se lit comme suit : « Les Etats participants respecteront le droit des individus ainsi que des groupes ou groupements de créer, en toute liberté, leurs propres partis ou autres organisations politiques, et fourniront à ces partis et organisations les garanties légales nécessaires pour leur permettre de se mesurer sur la base d'une égalité de traitement devant la loi et les autorités. ».

¹³ Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, article 4.1 ; Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, article 2.2 ; et Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, article 4.2.

¹⁴ Voir Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, document de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (Moscou, 1991), para. 18 : « Les Etats participants réaffirment en particulier que la démocratie est inhérente à l'Etat de droit et ils soulignent l'importance du pluralisme politique. ».

Principe 9 Droit à un recours effectif en cas de violation des droits

Les partis politiques devraient pouvoir jouir d'un recours effectif¹⁵ chaque fois qu'une décision affecte leurs droits fondamentaux, y compris leurs droits d'association, d'expression, d'opinion et de réunion. Bien que ces droits soient accordés à des individus, ils peuvent généralement être exercés en collectivité de sorte qu'un recours doit être possible en cas d'allégation de violation proférée non pas par un individu mais par un parti. Concernant l'exercice de ces libertés, les partis politiques devraient également jouir d'une protection totale de leur droit à faire entendre leur cause de manière équitable et impartiale. Il devrait être possible pour un parti d'obtenir une réparation appropriée et effective en cas de violation avérée. Le principe de l'effectivité exige que certains recours soient accessibles rapidement. Les recours ne se prêtant pas à une utilisation immédiate ne sauraient être considérés comme effectifs.

Principe 10 : Transparence

Les partis politiques peuvent obtenir certains privilèges légaux, qui ne sont pas disponibles aux autres associations, en raison du fait qu'ils sont agréés en tant que parti politique. Cela est particulièrement vrai dans le domaine du financement politique et de l'accès aux ressources médiatiques pendant les campagnes électorales. La contrepartie de ces avantages que n'ont pas les autres associations, et de soumettre les partis politiques au respect de certaines obligations en raison de leur statut légal acquis. Cela peut prendre la forme de l'exigence de rapports imposés ou de la transparence des arrangements financiers. La législation devrait fournir des détails précis sur les droits et responsabilités pertinentes qui accompagnent l'obtention du statut légal de parti politique.

SECTION B. Notes interprétatives

Introduction

1. Les présentes notes interprétatives sont capitales pour bien comprendre les Lignes directrices et devraient être lues en même temps. Elles ne se contentent pas de développer et d'interpréter le sens et l'idée directrice, mais fournissent également des exemples de bonnes pratiques visant à garantir le bon fonctionnement de la législation et de la réglementation relatives aux partis politiques.

2. La partie I (sections 1 à 4) de la section principale B met l'accent sur l'importance de la liberté d'association, dans la mesure où celle-ci a une incidence sur le développement et la réglementation des partis politiques ; énonce des principes généraux de réglementation ; identifie les motifs légitimes et les types de restriction ; et examine les questions procédurales pertinentes. La partie II (sections 5 à 7) insiste sur le fonctionnement à l'intérieur des partis, y compris les restrictions au droit d'association des individus, la démocratie interne et le fonctionnement des partis. La partie III (sections 8 à 10) aborde le rôle des partis pendant les élections, y compris des questions telles que les conditions devant être remplies pour se porter candidat, l'accès au scrutin et l'effet des partis sur les différents systèmes électoraux. La partie IV (sections 11 à 14) porte sur le financement des partis politiques, tandis que la partie V (sections 15 à 16) examine le système de réglementation des partis et les restrictions pesant sur leur dissolution. L'annexe A contient une liste de traités universels et régionaux sélectionnés énonçant des droits pertinents en matière de réglementation des partis politiques ; l'annexe B inclut des citations extraites de la jurisprudence pertinente ; l'annexe C fournit des exemples d'autres lignes directrices européennes pertinentes relatives aux partis politiques et l'annexe D fournit des exemples de code de conduite à l'usage des partis.

¹⁵ Voir la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme), article 13 ; le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, article 2.3 ; et la Déclaration universelle des droits de l'homme, article 8.

Partie I - Liberté d'association des partis politiques

1. Réglementation des partis politiques

Principale définition des partis politiques

3. Au sens des présentes Lignes directrices, un parti politique est considéré comme « une association libre 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 ». La définition des partis recouvre les associations à tous les niveaux¹⁶ ayant pour but de présenter des candidats à des élections ou d'exercer une autorité politique en faisant élire des membres à des organes officiels.

4. Bien que la capacité et le statut juridiques d'un parti politique puissent varier d'un État à l'autre, les partis politiques ont des droits et des responsabilités. Même s'ils peuvent être régis par des lois distinctes de celles visant les associations en général, ils conservent au minimum les droits fondamentaux accordés à ces dernières.

Cadre légal

5. Les règlements visant les partis politiques varient sensiblement d'un Etat membre de l'OSCE à l'autre ainsi que parmi les Etats membres de la Commission de Venise. Toutefois, le rôle et la fonction d'un parti politique dans un système démocratique devraient être idéalement définis au plus haut niveau de la hiérarchie des lois, de manière à garantir la stabilité et la permanence relative des dispositions concernées. De plus, dans la mesure où les dispositions constitutionnelles revêtent fréquemment un caractère général et peuvent par conséquent être mises en œuvre avec une grande liberté d'appréciation, nombreux sont les Etats qui cherchent à se doter d'une législation visant spécifiquement la réglementation et la protection des partis politiques. La réglementation affectant les droits fondamentaux des partis politiques doit revêtir la forme d'une loi adoptée par le législatif et non pas de simples règlements administratifs.

6. Une démocratie digne de ce nom n'est pas forcément tenue de se doter d'une législation visant spécifiquement les partis politiques. En fait, un rapport préparé par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe afin d'étudier les différentes pratiques réglementaires des Etats de l'OSCE concernant les partis politiques estime qu'une telle législation n'est pas indispensable au bon fonctionnement de la démocratie et que, à supposer qu'elle soit malgré tout adoptée, elle sera probablement d'autant plus efficace que son champ d'application est réduit au minimum¹⁷. Les réglementations adoptées ne doivent pas affecter indûment les activités ou les droits des partis politiques. En revanche, la législation pertinente doit se concentrer sur la facilitation du rôle des partis en tant qu'acteurs potentiellement essentiels de toute société démocratique et veiller à la protection intégrale des droits garantissant leur bon fonctionnement. Si une loi spécifique pour les partis politiques n'est pas nécessaire, les partis politiques doivent au minimum conserver les mêmes droits fondamentaux que ceux bénéficiant aux autres associations ainsi que le droit de présenter des candidats et de participer aux élections.

7 Toute législation nationale réglementant les partis politiques devrait être élaborée conformément aux obligations et à la jurisprudence internationales en matière de protection des droits de l'homme. Les Etats souscrivent de telles obligations en ratifiant ou en adoptant des traités internationaux.

¹⁶ Cette définition s'applique aux partis aux niveaux national, régional et local. Il existe aussi des partis au niveau interétatique (par exemple ceux de l'Union européenne). Cependant, les présentes Lignes directrices étant destinées au législateur national, lesdits partis ne sont pas décrits en détail.

¹⁷ *L'interdiction des partis politiques et les mesures analogues*, rapport adopté par la Commission de Venise lors de sa 35^e réunion plénière, (Venise, 12-13 juin 1998); et CDL-AD(2009)006 - *Avis sur les dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'interdiction des partis politiques en Turquie* adopté par la Commission de Venise lors de sa 78^e session plénière (Venise, 13 et 14 mars 2009).

8. Un ensemble d'instruments juridiques universels et régionaux bien identifié constitue la base de l'évaluation de la manière dont un État assume ses obligations relatives au fonctionnement des partis politiques. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) sont les deux principaux instruments juridiquement contraignants applicables aux États dans ce domaine. De plus, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) est essentielle pour garantir l'État de droit en assurant l'égalité des sexes au niveau des partis politiques. Les droits et protections énoncés dans ces documents juridiquement contraignants sont de surcroît repris dans le droit international coutumier à travers la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il convient en outre de citer plusieurs engagements politiques contraignants pour les États membres de l'OSCE et indispensables pour une bonne compréhension des sujets concernés. Ces instruments incluent, notamment, le document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (Document de Copenhague)¹⁸. Le Conseil de l'Europe — par le biais du Comité des Ministres, de l'Assemblée parlementaire et de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) — a également publié un certain nombre de documents d'orientation susceptibles d'expliquer les bonnes pratiques en matière de législation relative aux partis politiques. Un ajout récent à cet ensemble d'instruments est la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC)

9. Des extraits pertinents des documents susmentionnés, ainsi que de certains autres instruments universels ou régionaux susceptibles d'éclairer la discussion du rôle et de la fonction des partis politiques dans les sociétés démocratiques, figurent à l'annexe A au présent document. L'annexe B contient en outre — à titre d'illustration — des extraits de décisions pertinentes de la Cour européenne des droits de l'homme, tandis que l'annexe C contient une liste des documents du Conseil de l'Europe mentionnés plus haut.

Droits pertinents et statut juridique

10. Les droits à la liberté d'association, d'expression et d'opinion sont essentiels au bon fonctionnement d'une société démocratique. Les partis politiques, en tant qu'instruments collectifs de l'expression politique, doivent être en mesure de jouir pleinement de ces droits.

11. Le droit des partis politiques à la liberté d'association devrait être protégé par la Constitution ou les lois. Cette protection devrait inclure à la fois l'énoncé du droit et l'obligation de protéger son exercice en tant que condition préalable fondamentale au bon fonctionnement de la démocratie.

12. Le droit à la liberté d'association a été expressément étendu aux partis politiques par la Cour européenne des droits de l'homme¹⁹. L'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme (repris par l'article 22 du PIDCP) protège le droit de s'associer dans des partis politiques en tant qu'élément de la liberté générale de réunion et d'association, laquelle exige que : « Toute personne [ait] droit [...] à la liberté de réunion [sans] autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, 'constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique'. ».

13. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme souligne également, dans plusieurs arrêts, la relation entre liberté d'association et liberté d'expression et d'opinion (voir notamment les arrêts *Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie* et *Parti communiste unifié et autres c. Turquie*) qui déclarent que :

¹⁸ D'autres traités et déclarations relatifs aux droits de l'homme sont particulièrement pertinents pour assurer l'égalité des sexes au niveau des partis politiques. Voir par exemple la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), ainsi que la Déclaration et le Programme d'action de Beijing.

¹⁹ Arrêt *Parti communiste unifié et autres c. Turquie* (133/1996/752/951)

« [...] la protection des opinions et de la liberté de les exprimer au sens de l'article 10 de la Convention constitue l'un des objectifs de la liberté de réunion et d'association consacrée par l'article 11. Il en va d'autant plus ainsi dans le cas de partis politiques, eu égard à leur rôle essentiel pour le maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie. »

La liberté d'expression et d'opinion (telle qu'elle est consacrée par l'article 10 de la CEDH et l'article 19 du PIDCP) dépend partiellement de la liberté d'association. Pour cette raison, ladite liberté d'association doit également être préservée en tant qu'outil garantissant à tous les citoyens la jouissance intégrale de leurs droits d'expression et d'opinion, que ceux-ci soient exercés à titre collectif ou individuel.

14. L'une des fonctions des partis politiques est de présenter des candidats aux élections. Ainsi, il est nécessaire que la législation protège les droits d'élire et d'être élu, qui sont prévus par les instruments internationaux et régionaux.

15. Comme pour toute association à laquelle il est accordé des droits spécifiques, la législation doit définir clairement le statut juridique des partis politiques. L'octroi du statut de partis politiques en tant que personnes morales peut être nécessaire pour l'ouverture de comptes bancaires ou l'enregistrement du nom du parti politique. La législation devrait accorder aux partis politiques un statut juridique en tant que forme particulière d'association.

16. Les partis devraient déterminer une procédure juridique visant à l'introduction de requêtes dans les cas alléguant une violation des droits protégés à tous les niveaux de la formation du parti. Par exemple, dans les cas de violations des droits d'une branche locale d'un parti, ce dernier peut être autorisé au niveau national à engager des poursuites au nom du parti dans son ensemble.

17. En tant que personnes morales, avec un ensemble de droits et d'obligations spécifiques, les membres du parti devrait avoir recours aux règles du droit commun en cas d'abus des obligations contractuelles par le parti envers ses membres (si possible) mais seulement après avoir épuisé les voies de règlements internes des différends. Un tel recours peut être prévu en plus du développement des structures internes d'arbitrage des différends au sein du parti. Cependant, en tant qu'associations privées (bien que jouant un rôle important au sein de la vie publique) le règlement juridique des différends internes ne doit pas contrevenir au fonctionnement libre des partis politiques notamment en matière de prise de décisions ou de politiques.

Importance des partis politiques en tant qu'associations uniques

18. Les partis sont apparus comme le principal outil de participation et de contestation politique dont disposent les individus et sont reconnus par la Cour européenne des droits de l'homme comme indispensables au fonctionnement de la démocratie²⁰. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a également reconnu que les partis politiques constituent « un élément-clé de la concurrence électorale et un mécanisme de lien essentiel entre l'individu et l'État » en intégrant « les groupes et les individus dans le processus politique [...] »²¹. Comme indiqué au paragraphe 3 du Document de Copenhague, le pluralisme politique — tel qu'il est favorisé par la concurrence et les partis d'opposition — est indispensable au bon fonctionnement de la démocratie.

²⁰ Arrêt *Parti communiste unifié et autres c. Turquie*. (133/1996/752/951) (Cour européenne des droits de l'homme, 30 janvier 1998).

²¹ Résolution 1308 (2002) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe : « Restrictions on Political Parties in the Council of Europe Member States ».

2. Principes généraux

Présomption en faveur de la formation et de la non-dissolution des partis politiques

19. En leur qualité de droits élémentaires et fondamentaux, la liberté d'association et le droit connexe à la liberté d'expression devraient, autant que possible, pouvoir être exercés à l'abri de toute réglementation. Toute activité concernant l'affiliation à un parti ou la formation d'un parti qui n'est pas expressément interdite par la loi devrait donc être considérée comme admissible. La loi ne devrait pas interdire à un parti politique de prôner un changement à l'ordre constitutionnel de l'État²². Tel qu'il est protégé dans le paragraphe 7.6 du Document de Copenhague, le droit d'établir un parti politique et de participer à ses activités devrait pouvoir être exercé par les individus hors de toute exigence ou réglementation abusive. Les États devraient promulguer et mettre en œuvre une législation respectant la présomption générale en faveur de la formation et du fonctionnement des partis politiques, ainsi que de leur protection contre la dissolution. Dans les États ayant choisi de ne pas promulguer de législation visant spécifiquement les partis politiques, il conviendrait de s'assurer que ces droits sont correctement protégés par la réglementation applicable aux associations en général.

20. Les partis étant des véhicules indispensables à l'activité et à l'expression politique, leur formation et leur fonctionnement ne devraient pas faire l'objet de limitations et leur dissolution ne devrait être autorisée que dans des cas extrêmes prévus par la loi et nécessaires dans une société démocratique. Ces limites devraient être interprétées de manière étroite par les tribunaux ou les autorités nationales et l'État devrait mettre en place des mesures adéquates garantissant la jouissance des droits concernés en pratique.

Obligation pour l'État de protéger la liberté d'association au sein de partis politiques

21. Conformément à l'article 11 de la CEDH (et à l'article 22 du PIDCP), les États de l'OSCE ont l'obligation de protéger le droit des individus de former librement des partis politiques et de s'associer en leur sein. Le droit de former une organisation politique est également spécifiquement prévu au paragraphe 7.6 du Document de Copenhague²³.

22. Le devoir de l'État de protéger la liberté d'association des partis politiques s'étend au cas où un parti épouse des idées impopulaires. De plus, le paragraphe 7.6 du Document de Copenhague oblige les États à veiller à ce que tous les partis, y compris ceux prônant des idées impopulaires, soient en mesure de se mesurer les uns aux autres sur une base juridique égale. Les États ne sauraient par conséquent refuser à de tels partis la possibilité d'affronter les autres dans le cadre d'élections ou de bénéficier d'un financement prescrit par la loi²⁴.

²² L'arrêt *Parti socialiste et autres c. Turquie* (1998), para. 41, mentionne que « [...] malgré son rôle autonome et la spécificité de sa sphère d'application, l'article 11 doit s'envisager aussi à la lumière de l'article 10. La protection des opinions et de la liberté de les exprimer constitue l'un des objectifs de la liberté de réunion et d'association consacrée par l'article 11. Il en va d'autant plus ainsi dans le cas de partis politiques, eu égard à leur rôle essentiel pour le maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie. ». On peut clairement déduire de l'obligation de reconnaître la liberté d'expression des partis politiques le droit pour ces derniers de présenter librement leurs opinions — y compris lorsqu'ils prônent une modification de la Constitution — à l'électorat.

²³ Tous les États membres de l'OSCE se sont engagés à respecter les principes énoncés dans le Document de Copenhague et/ou la Convention européenne des droits de l'homme en se pliant, selon les cas, à une procédure de signature et/ou de ratification. La ratification de la CEDH fait naître l'obligation juridique de respecter les dispositions de ce traité, tandis que le Document de Copenhague constitue un engagement politique contraignant pour les États signataires.

²⁴ Le Document de Copenhague, paragraphe 7.6 indique : « *les États participants respecteront le droit des individus ainsi que des groupes ou groupements de créer, en toute liberté, leurs propres partis ou autres organisations politiques, et fourniront à ces partis et organisations les garanties légales nécessaires pour leur permettre de se mesurer sur la base d'une égalité de traitement devant la loi et les autorités.* ».

Engagement à respecter le principe de non-violence

23. Dans les systèmes démocratiques, les partis doivent rejeter l'usage de la violence et ne pas prôner ou employer la violence, entretenir leur propre milice ou recourir au discours de haine en tant qu'outil politique. Les partis ne devraient pas essayer de perturber les réunions des partis concurrents ou de gêner l'exercice par les personnes opposées à leurs idées de leur droit à la liberté d'expression. Les partis s'engageant à respecter le principe de non-violence en politique ont le droit d'exiger des autres partis qu'ils se comportent de la même manière et d'attendre des autorités qu'elles les protègent au cas où cet engagement ne serait pas respecté. De plus, les partis ont le droit de supposer que leurs sympathisants seront en mesure de se réunir librement et qu'ils pourront communiquer les points de vue de leur formation de manière non violente, sans que lesdites opinions soient brutalement privées de la couverture à laquelle elles ont droit dans les médias et plus particulièrement dans les médias contrôlés par l'État. L'Etat doit s'assurer qu'il y a un respect adéquat de la non-violence par les candidats et les sympathisants des partis politiques

24. La liberté d'association devrait être protégée, même en ce qui concerne les relations entre individus et associations. Dans une démocratie, le droit d'organiser une contre-manifestation ne saurait être compris comme allant jusqu'à empêcher l'exercice du droit d'association²⁵. Comme la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas manqué de le faire remarquer dans son arrêt *Ouranio Toxo et autres c. Grèce* (paragraphe 37) :

« Partant, il incombe aux autorités publiques de garantir le bon fonctionnement d'une association ou d'un parti politique, même quand ceux-ci heurtent ou mécontentent des éléments hostiles aux idées ou revendications légales qu'ils veulent promouvoir. Leurs membres doivent pouvoir se réunir sans avoir à redouter les brutalités que leur infligeraient leurs adversaires. Pareille crainte risquerait de dissuader d'autres associations ou partis politiques de s'exprimer ouvertement sur des sujets brûlants de la collectivité. ».

Légalité

25. Toute restriction à la liberté d'association doit se fonder sur une disposition constitutionnelle ou législative et non pas sur un règlement d'application et doit être également conforme aux instruments internationaux pertinents. Les restrictions de ce type doivent être claires, faciles à comprendre et se prêter à une application uniforme afin que tous les individus et les partis soient en mesure de comprendre les conséquences attachées à leurs violations. Les restrictions doivent être nécessaires dans une société démocratique et une présomption de protection intégrale des droits peser chaque fois qu'aucune restriction spécifique n'est énoncée. De manière à éviter que les restrictions ne soient appliquées de manière abusive, la législation doit être soigneusement élaborée afin de n'être ni trop détaillée ni trop vague.

Proportionnalité

26. Toute limitation visant les partis politiques et restreignant le droit de ceux-ci à la liberté d'association doit être interprétée de manière à remplir le but spécifique poursuivi par les autorités. En outre, cet objectif doit être défini de manière objective et s'avérer nécessaire dans une société démocratique. C'est à l'État qu'incombe d'établir que les limitations visent à promouvoir un intérêt important qui ne peut être respecté en l'absence de telles limites. La réglementation des partis politiques devrait être mise en œuvre avec retenue et tenir compte du fait que les limitations autorisées à la liberté d'association des partis politiques sont interprétées de manière étroite par la Cour européenne des droits de l'homme..

²⁵ Voir l'arrêt *Wilson and the National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni*, requêtes n^{os} 30668/96, 30671/96 et 30678/96, para. 41, CEDH 2002-V ; et *Plattform «Ärzte für das Leben» c. Autriche*, arrêt du 21 juin 1988, série A n^o 139, p. 12, para. 32.

27. Toute législation relative à la formation des partis politiques ou toute réglementation de leurs activités doit revêtir un caractère proportionné. La dissolution ou le refus d'enregistrement de la formation ne devraient intervenir qu'en l'absence de moyens de réglementation moins restrictifs. La dissolution est la sanction la plus sévère et ne devrait pas être considérée comme proportionnée, sauf en présence de violations extrêmement graves. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a déclaré au paragraphe 11 de sa Résolution 1308 (2002) que « l'interdiction ou la dissolution d'un parti politique ne devrait intervenir qu'en dernier recours » and « conformément aux procédures fournissant toutes les garanties nécessaires à un procès équitable. »

28 Le paragraphe 24 du Document de Copenhague émanant des Etats membres de l'OSCE énonce s'agissant de la proportionnalité que :

« Les Etats participants veilleront à ce que l'exercice de tous les droits de l'homme et libertés fondamentales énoncés plus haut ne soit l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi et compatibles avec les obligations qu'ils assument conformément au droit international, en particulier au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et avec leurs engagements internationaux, en particulier la Déclaration universelle des droits de l'homme. Ces restrictions auront un caractère exceptionnel. Les Etats participants feront en sorte qu'elles ne soient appliquées ni de façon abusive ni de façon arbitraire, mais de telle sorte que l'exercice effectif de ces droits soit garanti. Toute restriction à des droits et libertés doit, dans une société démocratique, correspondre à l'un des objectifs de la loi et être strictement proportionnée à l'objet de celle-ci. »

29. La proportionnalité devrait être évaluée sur la base de plusieurs facteurs dont :

- la nature du droit en question ;
- le but de la restriction envisagée ;
- la nature et l'étendue de la restriction envisagée ;
- la relation (de pertinence) entre la nature de la restriction et le but qu'elle poursuit ;
- la présence éventuelle de moyens moins restrictifs permettant d'atteindre le but déclaré dans les circonstances de l'espèce²⁶.

Non-discrimination

30. La liberté d'association et la liberté d'expression, y compris sous l'angle de la formation et du fonctionnement des partis politiques, sont des droits individuels qui doivent être respectés sans discrimination. Le principe selon lequel les droits de l'homme fondamentaux sont applicables sans discrimination au sein d'une juridiction est essentiel pour garantir la jouissance et la protection pleine et entière de ces droits. La non-discrimination est érigée en principe aux articles 2 et 26 du PIDCP, ainsi qu'à l'article 14 de la CEDH et dans plusieurs autres instruments universels et régionaux comme la CEDAW²⁷. En particulier, cependant, l'article 14 de la CEDH définit la discrimination comme illégale uniquement sous l'angle de la jouissance d'un des droits protégés par cet instrument. C'est son protocole n° 12 qui élargit le principe de non-discrimination en une obligation fondamentale et autonome :

« La jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale,

²⁶ Le principe de proportionnalité est explicité en ces termes dans l'arrêt *Sürek c. Turquie* (n° 1) (requête n° 26682/95) : « En particulier, il incombe à la Cour de déterminer si la mesure incriminée était 'proportionnée aux buts légitimes poursuivis' et si les motifs invoqués par les autorités nationales pour la justifier apparaissent 'pertinents et suffisants'. Ce faisant, la Cour doit se convaincre que les autorités nationales ont appliqué des règles conformes aux principes consacrés à l'article 10 et ce, de surcroît, en se fondant sur une appréciation acceptable des faits pertinents. ». De plus, dans l'arrêt *Refah Partisi*, les Juges de Strasbourg déclarent : « La Cour estime à cet égard que la nature et la lourdeur des ingérences sont aussi des éléments à prendre en considération lorsqu'il s'agit de mesurer leur proportionnalité. ».

²⁷ Voir la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention relative aux droits des personnes handicapées, le Document de Copenhague, etc.

l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. ».

31. L'article 7 de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales exige que « [les Parties] veilleront à assurer à toute personne appartenant à une minorité nationale le respect des droits à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, à la liberté d'expression [...] ». De plus, la Déclaration des Nations Unies relative aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques prévoit que : « Les personnes appartenant à des minorités peuvent exercer leurs droits, notamment ceux qui sont énoncés dans la présente Déclaration, individuellement aussi bien qu'en communauté avec les autres membres de leur groupe, sans aucune discrimination. » (article 3, paragraphe 1). Ces instruments garantissent pleinement le droit de former un parti politique et de s'y associer à tous les membres des groupes minoritaires relevant de la juridiction d'un État partie.

32. De même, plusieurs instruments internationaux visent à garantir aux femmes une protection égale de tous leurs droits. L'article 3 de la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW 1979) dispose que « [l]es Etats parties prennent [...] toutes les mesures appropriées [...] pour assurer le plein développement et le progrès des femmes, en vue de leur garantir l'exercice et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur la base de l'égalité avec les hommes. ». En outre, l'article 4 de la CEDAW établit clairement que l'adoption par un État de mesures temporaires spéciales visant à instaurer une égalité de fait entre les hommes et les femmes « n'est pas considérée comme un acte de discrimination [...], mais ne doit en aucune façon avoir pour conséquence le maintien des normes inégales ou distinctes ». Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, dans sa Recommandation 2003(3), appelle également les États membres à « soutenir, par toutes les mesures appropriées, les programmes visant à encourager un équilibre entre les femmes et les hommes dans la vie politique et la prise de décision publique et émanant d'organisations de femmes ou de toute autre organisation œuvrant en faveur de l'égalité entre les sexes ». Le principe d'une participation égale des femmes et des hommes à la vie politique a été réaffirmée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, dans sa déclaration intitulée « Faire de l'égalité entre les femmes et les hommes une réalité dans les faits » (CM (2009)68), où celui-ci demande instamment aux États membres de « permettre l'adoption d'actions positives ou de mesures spéciales, afin de parvenir à une participation équilibrée, y compris dans la représentation, des femmes et des hommes dans la prise de décision dans tous les secteurs de la société, notamment sur le marché du travail et dans la vie économique ainsi que dans la prise de décision politique et publique ». Encore plus récemment, dans la Recommandation 1899 (2010) intitulée « Accroître la représentation des femmes en politique à travers le système électoral », le Comité du Conseil des Ministres du Conseil de l'Europe encourage les États membres à accroître la représentation des femmes en introduisant des quotas

33. L'article 26 du PIDCP est interprété comme interdisant toute discrimination sur la base de l'orientation sexuelle en raison de l'emploi du mot « sexe »²⁸. De plus, la discrimination sur la base de l'orientation sexuelle est interdite par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (article 21, paragraphe 2). Au vu de ce qui précède, les États doivent comprendre que l'orientation sexuelle s'analyse, elle aussi, en une catégorie protégée par le principe de non-discrimination.

34. La non-discrimination inclut une interdiction de la discrimination directe ou indirecte et exige que toutes les personnes reçoivent la même protection de la loi (PIDCP, article 26). Alors que la discrimination directe vise les actes ou les règlements introduisant clairement une inégalité, la discrimination indirecte inclut les actes ou les lois qui, bien que non discriminatoires au premier abord, conduisent à un traitement ou à un résultat illégal. Ce dernier type de discrimination est souvent plus pernicieux et plus difficile à prévenir. C'est pourquoi, concernant

²⁸ *Nicholas Toonen c. Australie*, requête n° 488/1992, U.N. Doc CCPR/C/50/D/488/1992 (1994) (Commission des droits de l'homme des Nations Unies, 31 mars 2004), para. 8.7.

l'établissement et les activités des partis politiques, toutes les décisions relevant du pouvoir réglementaire doivent garantir un traitement égal et se fonder sur une législation et une réglementation appliquées dans des conditions de stricte égalité.

35. Dans le domaine politique, l'exigence d'égalité peut être interprétée comme revêtant un caractère absolu (égalité) ou proportionnel (c'est-à-dire reposant sur une base « équitable » comme le nombre de sièges détenus par un parti au Parlement). Cette définition secondaire ne devrait pas être considérée comme discriminatoire tant qu'elle se fonde sur des motifs objectifs et raisonnables.

36. Les effets potentiels cumulés de la discrimination doivent également être pris en considération. Une personne peut être en même temps affectée par plusieurs facteurs discriminatoires. Par exemple, les femmes membres de minorités ethniques se retrouvent fréquemment doublement désavantagées sous l'angle de leurs droits politiques et sociaux. L'interaction entre plusieurs motifs de discrimination (comme le sexe, l'origine ethnique et l'âge) peut produire des résultats nouveaux et imprévus, lesquels ne peuvent être corrigés qu'imparfaitement par le biais de mesures conçues pour combattre un seul type spécifique de discrimination. Par conséquent, les cadres légal et réglementaire devraient accorder une attention particulière à l'existence de ces effets cumulés et aux éventuelles mesures préventives connexes.

37. De même, les autorités publiques devraient traiter l'ensemble des partis politiques sur un même pied d'égalité, rester neutres concernant la formation, l'enregistrement (éventuel) et les activités des partis politiques. Elles devraient s'abstenir de toute mesure de nature à privilégier certains partis politiques au détriment des autres. Chaque parti politique doit se voir accorder des chances égales de participer aux élections en l'absence d'une distinction ou d'un traitement inégal de la part des autorités.

Fonctions internes du parti

38. Bien qu'ils n'y soient pas tenus par la loi, les partis devraient appliquer dans le cadre de leurs fonctions internes— au titre d'une bonne pratique — les principes de non-discrimination et d'égalité²⁹. Ces principes peuvent inclure des mesures visant à garantir que les conditions d'adhésion, de candidature et de contribution aux activités du parti respectent le principe de participation égale des femmes et des minorités. Même si elles ne sont pas juridiquement obligatoires, lesdites mesures sont considérées comme une bonne pratique dans la mesure où les femmes et les minorités ont historiquement été victimes d'inégalités à la fois dans la zone OSCE et au niveau mondial, ce qui exige réparation.

39. Les fonctions internes des partis politiques devraient être généralement à l'abri de toute ingérence des autorités publiques. Les fonctions internes des partis sont mieux réglementées par les statuts des partis ou par des codes de conduite volontaires élaborés et approuvés par les partis eux-mêmes.

3. Réglementation des partis politiques

Moyens légitimes de réglementation des partis politiques

40. Toute limitation de l'exercice du droit à la liberté d'association et d'expression par le biais de la formation et de l'utilisation d'un parti politique doit être compatible avec les dispositions pertinentes des instruments internationaux et régionaux, y compris le PIDCP et la CEDH. La liste exhaustive des motifs sur lesquels peut légitimement se fonder une limitation à la liberté d'association s'établit comme suit :

²⁹ Pour des exemples de tels traités, voir le paragraphe 28.

L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui³⁰.

41. De plus, la Cour européenne des droits de l'homme a adopté une approche systématique pouvant être résumée comme suit : en raison du rôle important des partis politiques pour le fonctionnement de la démocratie, les limitations à la formation de ces entités ne peuvent être utilisées qu'avec la plus grande retenue et uniquement lorsque cette mesure s'avère nécessaire dans une société démocratique. Compte tenu de l'exigence de proportionnalité, il convient en outre d'apporter la preuve que la limitation proposée constitue la manière la moins restrictive de parvenir au but réglementaire légitime. Certains États membres de l'OSCE n'énoncent aucune exigence concernant l'enregistrement des partis politiques ou la réglementation de leurs activités. Toutefois, compte tenu des nécessités administratives inhérentes au fonctionnement de la démocratie, il est totalement justifié pour un État d'adopter des règlements (souvent de nature procédurale) visant l'enregistrement et la formation des partis politiques.

Enregistrement des partis politiques

42. Certains États de la zone OSCE n'exigent pas l'enregistrement des partis politiques. Le bon fonctionnement de la démocratie dans nombre de ces États prouve — s'il en était ³¹ besoin — que l'enregistrement n'est pas indispensable pour une société démocratique . Cependant, la Cour européenne des droits de l'homme a toujours estimé que l'obligation d'enregistrement ne constitue pas, en soi, une violation de la liberté d'association. Comme les partis politiques peuvent obtenir certains avantages légaux, en raison de leur juridique, que les autres associations n'ont pas, il est raisonnable d'exiger l'enregistrement des partis politiques auprès d'une autorité étatique

43. Alors que l'enregistrement en tant que parti politique est nécessaire, les exigences substantielles d'inscription et les étapes de la procédure d'enregistrement devraient être raisonnables. Lorsque les exigences de l'enregistrement de telles organisations existent, elles doivent être rédigées avec soin pour atteindre les objectifs légitimes nécessaires dans une société démocratique

44. Une étude de cas portant sur les différentes exigences en matière d'enregistrement prévalant dans des États membres de l'OSCE, réalisée il y a un certain temps par la Commission de Venise, illustre les propos tenus ci-dessus. Elle indique en effet que :

« A titre d'exemple, aucune règle en matière d'enregistrement n'existe en Allemagne, en Grèce ou en Suisse [...]. Au Danemark et aux Pays-Bas, les partis politiques n'ont pas l'obligation de s'enregistrer, mais certaines formalités sont nécessaires pour pouvoir participer aux élections. En Irlande, l'enregistrement d'un parti lui permet simplement de faire figurer son nom à côté de celui de ses candidats, tandis qu'en Suède, il entraîne la protection de l'appellation du parti.

Parmi les États qui prévoient un enregistrement des partis, certains ne procèdent qu'à un contrôle formel lors de cette opération, comme l'Autriche, l'Espagne, l'Uruguay ou la Norvège, où la seule condition est la récolte de 5 000 signatures. Au contraire, d'autres

³⁰ Voir l'article 11, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme ou CEDH) adoptée le 4 novembre 1950 et entrée en vigueur le 3 septembre 1953, telle que modifiée par le Protocole n° 11 (série des traités européens n° 155) lequel est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1998, remplace les Protocoles n^{os} 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10 et modifie notamment les articles 25 et 46 de la CEDH.

³¹ *Interdiction des partis politiques et mesures analogues* – Rapport adopté par la Commission de Venise lors de sa 35^e réunion plénière, (Venise, 12 et 13 juin 1998).

vérifient la conformité du parti aux règles matérielles applicables à l'activité des partis (exemples : République tchèque, Lettonie, Pologne, Russie). »³²

45. Les motifs de rejet d'une demande d'enregistrement de parti doivent être clairement prévus par la loi et reposer sur des critères objectifs. Lorsqu'un parti se voit refuser l'enregistrement pour des raisons administratives comme le non-respect d'un délai, les raisons invoquées doivent être raisonnables et connues. Il est nécessaire de fixer clairement les délais et les procédures d'enregistrement de manière à réduire l'impact négatif des refus d'enregistrement motivés par des raisons purement administratives. En outre, lorsque les conditions d'enregistrement existantes sont modifiées, de tels changements ne devraient pas entraîner la révocation du statut d'enregistrement du parti politique. Les partis enregistrés sous la législation en vigueur antérieurement devraient être en mesure de garder leur statut de partis politiques et une occasion raisonnable devrait leur être donnée pour compléter leurs documents d'enregistrement

46. Les délais pour statuer sur les demandes d'enregistrement doivent être raisonnables pour assurer l'effectivité du droit d'association des individus. Des décisions rapides sur les demandes d'inscription sont particulièrement importantes pour les nouveaux partis qui cherchent à présenter des candidats aux élections. Les délais trop longs constituent des barrières déraisonnables à l'enregistrement et à la participation des partis.

47. Il est raisonnable que la législation sur l'enregistrement des partis politiques exige que l'Etat recevoir les informations essentielles concernant le parti politique.. Par exemple, la procédure d'enregistrement peut prévoir la communication de l'adresse permanente du parti ainsi que l'enregistrement de son nom et de son symbole, de manière à limiter les risques de confusion de la part des électeurs et des citoyens. Certains États interdisent par conséquent l'utilisation des noms et symboles associés à des institutions nationales ou religieuses. Ce type d'exigences en matière d'enregistrement est raisonnable.. La réglementation visant à éviter les confusions entre les noms et les symboles des partis joue également un rôle important, dans la mesure où elle permet à l'État de veiller à ce qu'un électorat dûment informé soit en mesure d'exercer librement son choix.

48. Dans nombre d'États, l'enregistrement des partis politiques présente plusieurs avantages pour eux. Par exemple, l'enregistrement peut être exigé pour recevoir un financement de l'État, bénéficier d'un temps de parole sur les médias publics ou participer au scrutin. L'enregistrement peut également être exigé pour conférer la personnalité morale à un parti et permettre ainsi à celui-ci d'ouvrir des comptes en banque ou d'acquérir des biens immobiliers. Un autre avantage inhérent à cet enregistrement peut être la protection du nom et du logo du parti. Les avantages conférés aux partis enregistrés ne sont pas discriminatoires tant qu'il y a égalité des chances en matière d'enregistrement en parti politique.

49. Certains États exigent des partis politiques qu'ils déposent leur acte constitutif ou leurs statuts au moment de l'enregistrement. Bien qu'une telle exigence ne soit pas en soi illégitime, les États doivent veiller à ce que cette exigence ne soit pas utilisée au détriment d'un parti ou à des fins discriminatoires. Une telle exigence ne saurait par exemple être invoquée pour empêcher de manière discriminatoire la formation de partis défendant des idéaux impopulaires. Dans son arrêt *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie*, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que l'article 10 de la CEDH protège « [...] non seulement pour les 'informations' ou 'idées' accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent ». Ainsi, la demande d'enregistrement d'un parti ne devrait pas être refusée au motif que les idées épousées par les statuts du parti sont impopulaires ou offensives.

³² CDL-INF(2000)1 – Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues.

50. Constitue une exigence légitime le fait que les partis politiques fournissent des informations essentielles avec leur demande d'enregistrement définissant leur structure organisationnelle. Il est nécessaire que les personnes responsables soient identifiées au sein du parti pour la réception des communications de l'Etat et pour la surveillance opérationnelle de certaines activités telles que les élections.

Droits d'inscription

51. Le paiement de droits d'inscription raisonnables en cas de formation d'un parti politique est une exigence acceptable. Ce dépôt peut être suffisamment élevé pour décourager les partis ne comptant pas sérieusement participer à une société démocratique. Toutefois, les droits d'inscription ne devraient pas être fixés de manière à faire indûment obstacle à la formation de partis. Par exemple, dans de nombreux États où l'enregistrement est une simple formalité et n'apporte pas de privilèges distincts, pas plus qu'il ne ponctionne les finances de l'État, le recours aux droits d'inscription peut s'avérer superflu.

52. Les droits d'inscription ne devraient jamais atteindre un niveau de nature à empêcher l'enregistrement de partis légitimes. Les droits d'enregistrement qui sont excessifs peuvent être considérés comme discriminatoires dans la mesure où ils limitent le droit des citoyens dépourvus des ressources adéquates de s'associer et de se présenter aux élections conformément aux dispositions des instruments de protection des droits de l'homme. Comme c'est le cas avec les autres règlements relatifs aux partis politiques, ceux visant les droits d'inscription doivent être appliqués objectivement à tous les partis. Les États pourraient également prévoir des méthodes d'enregistrement non pécuniaires comme, par exemple, l'expression d'un soutien minimum grâce à la collecte de signature. Des méthodes alternatives non pécuniaires devraient être disponibles comme l'enregistrement qui devrait être déterminé en fonction d'un niveau minimum de soutien plutôt que par rapport au statut financier.

Soutien minimum

53. De nombreux États membres de l'OSCE exigent la preuve d'un niveau minimum de soutien — sous la forme d'une liste de signatures — avant d'accepter d'enregistrer un parti politique. Ce niveau minimum varie sensiblement d'un pays à l'autre, mais il est habituellement déterminé en pourcentage de la population³³. Bien que les limitations basées sur un soutien minimum revêtant la forme d'une liste de signatures soient légitimes, l'État doit veiller à ce qu'elles ne s'avèrent pas accablantes au point de restreindre les activités politiques des petits partis ou discriminatoires envers les partis représentant les minorités. Compte tenu des différences de taille et autres particularités des États membres de l'OSCE, il est jugé préférable de fixer le niveau de ce soutien minimum à une échelle au moins locale et régionale et non sous la forme d'un seuil absolu, mais plutôt sous celle d'un pourcentage raisonnable du nombre total d'électeurs au sein d'une circonscription particulière. Certains États fixent un niveau inférieur pour les partis politiques formés par un parlementaire, dans la mesure où l'occupation par l'intéressé d'un mandat électif permet de supposer qu'il jouit déjà d'un certain soutien. Le soutien minimum pour un parti peut être prouvé soit par le nombre de ses membres actifs, soit par la production d'une liste de signatures. La législation doit clairement prévoir les moyens permettant de prouver le soutien invoqué.

54. Lorsqu'une liste de signatures est exigée pour apporter la preuve d'un soutien minimum des citoyens, les partis doivent bénéficier d'un délai précis et d'un laps de temps raisonnable pour récolter ces signatures, ainsi que se voir accorder la possibilité de soumettre des signatures supplémentaires en cas de besoin. Il est possible de vérifier les listes de signatures, à condition que cette pratique soit soigneusement réglementée — et prévienne notamment la publication des listes, ainsi que les personnes morales ou privées autorisées à les contester — de manière à ne pas donner lieu à des abus. Si une vérification s'avère nécessaire, la loi doit

³³ Les chiffres pour 2008 émanent de la Banque mondiale : — *Indicateurs de développement dans le monde*. Ils indiquent que la Moldova et la Lettonie comptent respectivement une population de 3 633 369 et 2 266 094 habitants.

clairement stipuler la procédure adéquate et veiller à ce qu'elle soit équitable et appliquée sur un pied d'égalité à tous les partis. Afin de renforcer le pluralisme et la liberté d'association, la législation ne doit pas autoriser les citoyens à signer uniquement la liste de soutien d'un seul parti. Une telle limitation pourrait donner trop facilement lieu à des abus et entraîner la disqualification de partis persuadés, de bonne foi, qu'ils répondent aux conditions d'enregistrement.

55. Le niveau minimum de soutien peut également être établi sur la base des effectifs du parti et non d'une liste de signatures. Cependant, lorsque ce critère s'applique, il est encore plus important que le nombre minimum requis de membres pour établir un parti soit raisonnable et non excessif. La vérification des listes de signatures peut s'avérer nécessaire pour déterminer son exactitude, à condition que la procédure employée garantisse un traitement égal et équitable.

56. La Commission de Venise du Conseil de l'Europe a insisté sur la nécessité d'un équilibre dans la réglementation de la collecte et de la vérification des signatures visant à établir un niveau suffisant de soutien minimum. Le respect de la vie privée des partisans devrait être pris en considération et mis en balance avec la nécessité de vérifier l'exactitude des signatures de soutien.

Situation géographique

57. Les dispositions relatives à la limitation des partis politiques représentant une zone géographique doivent en principe être supprimées dans la législation pertinente. Les exigences ayant pour effet d'empêcher les partis bénéficiant uniquement d'un soutien régional de participer aux élections constituent une discrimination à l'égard des formations jouissant d'un fort soutien populaire au sein d'une zone particulière du pays. Ces dispositions risquent également d'avoir des effets discriminatoires sur les petits partis ou les partis représentant des minorités nationales.

58. L'exigence d'une répartition géographique des membres d'un parti peut également constituer potentiellement une sérieuse limitation à la participation politique aux niveaux régional et local et s'analyser par conséquent en une violation du droit à la liberté d'association. Les considérations géographiques ne devraient pas être prises en compte au stade de l'autorisation de la formation d'un parti politique. Un parti politique fondé à un niveau régional ou local ne devrait être interdit.

Réglementation des partis interétatiques

59. Les limitations visant l'interaction et le fonctionnement des partis politiques au niveau interétatique sont injustifiables et devraient être exclues de la législation pertinente. Le document de Copenhague prévoit clairement que les associations, y compris les partis politiques, doivent être en mesure de communiquer librement et de coopérer avec des associations analogues au niveau international, y compris — si besoin est — par le biais d'une assistance financière³⁴. Cette communication et cette relation ouvertes entre les partis au niveau interétatique est également prônée par la Commission de Venise du Conseil de l'Europe pour laquelle :

« La coopération internationale entre les partis partageant les mêmes idées est une pratique largement répandue. Certains partis ont développé leur dimension internationale en aidant des partis 'frères' de pays étrangers. Par le passé, ces

³⁴ Selon le para. 10.4 du Document de Copenhague, les États doivent s'engager « à permettre aux membres de ces groupes et organisations d'avoir librement accès à des organismes similaires, à l'intérieur et hors des frontières de leur pays, ainsi qu'à des organisations internationales et de communiquer avec ceux-ci, de procéder à des échanges, de nouer des contacts et de coopérer avec ces groupements et organisations, de même que de solliciter, de recevoir et d'utiliser des contributions financières volontaires d'origine nationale et internationale dans la mesure prévue par la loi, afin de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales ».

pratiques ont contribué, par exemple, au renforcement de la démocratie dans un certain nombre de pays européens. Chaque fois que cette assistance est compatible avec la législation nationale et conforme à la Convention européenne des droits de l'homme et aux normes européennes, elle doit être considérée comme une bonne pratique car elle contribue à l'instauration de systèmes de partis démocratiques et solides. »³⁵

Par conséquent, toute législation empêchant l'interaction libre entre les branches internationales d'un parti politique est contraire aux bonnes pratiques pertinentes et aux obligations visant à la protection du droit à la liberté d'association. Par conséquent, les partis devraient être libres de communiquer entre eux et de partager leurs idéaux aux niveaux national et international.

Mesures réglementaires visant à garantir la non-discrimination

60. La législation peut contraindre, par des moyens détournés les partis politiques à garantir la participation et la représentation intégrales des femmes et des minorités dans le processus politique. Par exemple, un État peut prévoir un niveau de soutien plus faible concernant les partis représentant des minorités nationales. Ces mesures ne doivent pas être considérées comme discriminatoires, dans la mesure où elles sont compatibles avec les instruments internationaux et régionaux autorisant les mesures spéciales visant à assurer une égalité de fait et à encourager la participation intégrale des femmes et des minorités à la vie publique³⁶.

61 Nombreux sont les pays qui ont introduit un quota électoral par sexe ces dernières années et plus nombreux encore ceux dans lesquels les partis politiques eux-mêmes appliquent volontairement des quotas. C'est le cas, notamment, comme indiqué dans le rapport de la Commission de Venise sur l'impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique, CDL-AD (2009) 029, de 10 membres du Conseil de l'Europe : l'Albanie, l'Arménie, la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, l'Espagne, l'ex-République yougoslave de Macédoine, la France, le Portugal, la Serbie et la Slovaquie. Ces quotas diffèrent considérablement sous l'angle du pourcentage minimum de chaque sexe requis parmi les candidatures, lequel varie entre 15 et 50 %. Une poignée de pays prévoit également les modalités de l'ordre de placement sur la liste. Par exemple, en Serbie, chaque quatrième place sur une liste doit être attribuée au sexe sous-représenté ; en Bosnie-Herzégovine un candidat au moins du sexe sous-représenté doit figurer aux deux premières places sur la liste, deux candidats aux cinq premières et trois aux huit premières ; et, en Belgique, les deux places en tête de liste ne peuvent pas être attribuées à des candidats du même sexe. Dans une trentaine d'États membres du Conseil de l'Europe, un ou plusieurs partis politiques ont adopté des quotas volontaires de façon à garantir la nomination d'une certaine proportion de femmes.

Exigences en matière de rétention de l'enregistrement du parti

62. Une fois l'enregistrement d'un parti approuvé, la rétention de cet enregistrement ne devrait être minimale.. Toutefois, les exigences pour continuer à bénéficier de certains avantages octroyés par l'Etat, tels que le financement public ou l'accès au scrutin aux élections, peut être plus élevé que les exigences relatives au maintien de l'enregistrement en tant que parti politique. La perte du statut de l'enregistrement, par opposition à la perte de prestations de l'Etat, pour non dépôt des formulaires financiers ou d'autres rapports exigés ou de formulaires devrait être limitée aux cas de graves violations de la loi et selon des procédures clairement définies. Lorsque la législation prévoit la radiation d'un parti, elle doit également énoncer des procédures claires concernant la possibilité et les conditions de réenregistrement.

³⁵ CDL-AD(2009)021 – *Code de bonne conduite en matière de partis politiques et Rapport explicatif*, adoptés par la Commission de Venise lors de ses 77 et 78^e sessions plénières (Venise, 13 et 14 mars 2009).

³⁶ Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, articles 3 et 4, Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe, article 4(2) .

63. Selon les bonnes pratiques, l'État doit également prévoir un moyen pour les partis politiques peuvent apporter des changements mineurs à leurs informations enregistrées, tels que l'adresse du bureau principal ou nom de l'interlocuteur officiel, par le biais d'un simple processus de notification, de manière à leur épargner la procédure de réenregistrement.

64. Dans une partie des États, un parti politique n'atteignant pas un certain seuil lors du décompte des voix perd son enregistrement en tant que parti politique. Cette pratique est loin d'être idéale et ne devrait pas être reprise dans la législation pertinente. Si un parti remplit initialement toutes les conditions d'enregistrement, il devrait donc être en mesure de poursuivre ses activités de parti hors de la sphère électorale. Il faudrait au minimum que les partis n'ayant pas bénéficié d'un soutien adéquat lors de l'élection, au lieu de perdre leurs droits en tant qu'entités formelles, puissent continuer à opérer comme associations en vertu de la législation relative aux associations ordinaires. Ces partis pourraient valablement se voir refuser les avantages accordés aux partis politiques actifs (par exemple les subventions de l'État) sans pour autant être privés des droits fondamentaux (liberté de réunion et d'association) reconnus à toutes les associations publiques.

4. Interdiction ou dissolution des partis politiques

Légalité

65. L'interdiction ou la dissolution d'un parti politique est une ingérence plus grave que la perte de l'enregistrement (la perte du statut). L'interdiction ou la dissolution est une interdiction complète de l'existence du parti. Dans la Résolution 1308 (2002) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) relative aux restrictions concernant les partis politiques au sein des États membres du Conseil de l'Europe, la APCE a déclaré au paragraphe 11 que « les restrictions ou dissolutions de partis politiques devraient être considérées comme des mesures exceptionnelles devant être appliquée dans les cas où le parti concerné fait usage de violence ou menace la paix civile et l'ordre constitutionnel démocratique du pays. » Ainsi, la possibilité pour un État de dissoudre ou d'interdire un parti politique de se former doit être exceptionnelle, strictement adaptée et appliquée uniquement dans des cas extrêmes. Un tel niveau élevé de protection a été estimé nécessaire par la Cour européenne des droits de l'homme compte tenu du rôle fondamental des partis politiques dans le processus démocratique³⁷. Les protections de ce type sont donc accordées en raison du rôle essentiel des partis dans une société démocratique.

66. Les instruments universels et régionaux de protection des droits de l'homme reconnaissent certains motifs pouvant être valablement invoqués pour imposer des restrictions à la liberté d'association, dont l'ordre et la sûreté publics ou bien la protection de la santé ou de la morale³⁸ et la sécurité nationale (y compris les mesures visant à lutter contre le terrorisme et l'extrémisme)³⁹. En tout état de cause, ces mesures doivent être objectives et nécessaires dans une société démocratique. Cependant, l'interdiction ou la dissolution d'un parti politique est la plus sévère des restrictions disponibles en la matière et ne devrait être appliquée que si toutes les mesures moins restrictives sont jugées inadéquates en l'occurrence.

³⁷ Arrêt *Parti communiste unifié et autres c. Turquie* (133/1996/752/951) rendu par la Cour européenne des droits de l'homme le 30 janvier 1998.

³⁸ Le concept de "morale" peut se prêter à des applications excessivement restrictives, notamment sous l'angle de certaines orientations sexuelles historiquement considérées comme immorales par certains. Cependant, les distinctions établies sur la base de cette orientation sont manifestement discriminatoires (voir la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme y compris *Salgueiro da Silva Mouta c. Portugal* et *E.B c. France*).

³⁹ Voir l'article 11, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme ou CEDH) adoptée le 4 novembre 1950 et entrée en vigueur le 3 septembre 1953, telle que modifiée par le Protocole n° 11 (série des traités européens n° 155) lequel est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1998, remplace les Protocoles n°s 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10 et modifie notamment les articles 25 et 46 de la CEDH ; voir aussi l'article 22, paragraphe 2, de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (entrée en vigueur le 4 janvier 1969).

Proportionnalité

67. Il convient d'appliquer des critères stricts de proportionnalité pour déterminer si l'interdiction ou la dissolution d'un parti est justifiée. Comme l'APCE l'a fait remarquer, «autant que possible, des mesures moins radicales que la dissolution doivent être utilisées». Ainsi, le principe de proportionnalité s'applique et il doit être démontré par l'état qu'il n'existe aucun moyen moins restrictif aurait suffi.

Restrictions visant l'interdiction ou à la dissolution

68. Comme indiqué plus haut, la possibilité de dissoudre ou d'interdire un parti politique de se former doit être exceptionnelle, strictement adaptées et appliquées uniquement dans des cas extrêmes. Aucun parti politique ne devrait pouvoir être dissous pour un écart de conduite mineur de nature administrative ou opérationnelle. Dans de tels cas, il convient d'appliquer des sanctions plus légères, un parti politique ne devrait pas non plus être interdit ou dissous parce que ses idées ne sont défavorables, impopulaires, ou choquantes. Si le parti n'a pas recours à la violence et ne menace pas la paix civile, ni l'ordre constitutionnel démocratique du pays, il est alors difficile de justifier l'interdiction ou la dissolution

69. Le simple fait qu'un parti défende pacifiquement la modification de l'ordre constitutionnel ne suffit pas à justifier son interdiction ou sa dissolution. Un parti politique doit être en mesure de promouvoir la révision de la législation ou bien des structures légales ou constitutionnelles de l'État, pourvu que les moyens utilisés aux fins de cette promotion soient légaux et compatibles avec les principes démocratiques fondamentaux.

70. La dissolution d'un parti politique en raison des activités menées par certains de ses membres à titre individuel est incompatible avec les protections accordées aux partis en tant qu'associations. Cette incompatibilité s'étend aux actions individuelles des dirigeants du parti, sauf dans les cas où il peut être prouvé que les intéressés agissent en qualité de représentants du parti dans son ensemble. Pour qu'une dissolution soit applicable, il doit être démontré que c'est l'organe statutaire du parti (et non une partie de ses membres agissant à titre individuel) qui a poursuivi les objectifs et les actes attirant ces dissolutions⁴⁰.

Un parti ne peut être tenu pour responsable des actions prises par ses membres, si une telle action est contraire aux statuts ou aux activités du parti.

71. Les actions entreprises par un individu particulier membre d'un parti, lorsqu'il ne représente pas officiellement le parti, doivent être attribuées à la personne seule. Dans ce cas, des sanctions civiles et pénales peuvent être prononcées contre cet individu.

72. La Commission de Venise a conclu, après avoir mené une étude relative à la législation nationale visant la réglementation des partis politiques, que, lorsqu'elles sont permises, l'interdiction et la dissolution s'appliquent uniquement aux cas extrêmes et notamment en présence : d'une menace pour l'existence et/ou la souveraineté de l'État ; d'une menace pour l'ordre démocratique fondamental ; de violences menaçant l'intégrité territoriale de l'État ; d'une incitation à la haine ethnique, sociale ou religieuse ; et d'un recours ou d'une menace de recours à la violence⁴¹. Même lorsque la législation énumère ces motifs d'interdiction ou de dissolution, il convient de noter que la procédure d'interdiction doit reposer sur les critères stricts de légalité et de proportionnalité exposés plus haut.

⁴⁰ CDL-INF(2000)001 *Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues* adoptées par la Commission de Venise lors de sa 41^e réunion plénière (Venise, 10 et 11 décembre 1999). En anglais uniquement.

⁴¹ CDL-AD(2009)006 – *Avis sur les dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'interdiction des partis politiques en Turquie* adopté par la Commission de Venise lors de sa 78^e session plénière tenue à Venise les 13 et 14 mars 2009.

Partie II - Fonctionnement interne des partis politiques

5. Démocratie interne des partis

73. En raison du rôle important assumé par les partis politiques en leur qualité d'acteurs dans une démocratie, la législation de certains États membres de l'OSCE exige des partis politiques que leur fonctionnement interne revête un caractère démocratique. La base et l'applicabilité de cette législation doivent être soigneusement examinées. La réglementation des fonctions internes d'un parti, lorsqu'elle est appliquée, doit être interprétée de manière étroite afin de ne pas s'analyser en une ingérence indue dans le droit à la liberté d'association dudit parti et lui permettre de gérer lui-même ses affaires internes.

74. Cependant, en ce que les partis contribuent à l'expression d'opinions politiques et sont des instruments pour la présentation des candidats aux élections, une réglementation des activités internes du parti peut être considéré comme nécessaire pour assurer le bon fonctionnement d'une société démocratique. Les règlements les plus communément acceptés imposent uniquement aux partis la transparence de leur processus de prise de décision et la consultation des membres au moment de l'élaboration ou de la révision des statuts et de la sélection des candidats.

Égalité entre les sexes

75. Le faible nombre de femmes dans la sphère politique demeure un problème crucial affectant le bon fonctionnement des processus démocratiques. Dans bon nombre d'États, les femmes représentent encore moins de 10 % des membres du Parlement et la moyenne européenne dans ce domaine atteint à peine 18 %. Il conviendrait pour les partis d'envisager l'adoption de règles internes favorisant des mesures conçues spécialement pour accorder aux femmes des chances adéquates de se présenter aux élections (voir la section III) et d'être représentées dans les organes élus. Cela serait cohérent avec la Recommandation 1899 (2010), intitulée « Accroître la représentation des femmes en politique à travers le système électoral », dans laquelle le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe encourage les États membres à accroître la représentation des femmes en introduisant des quotas.

76. La création d'une « section réservée aux femmes » ou d'une « division des sexes » dans un parti constitue parfois le moyen de promouvoir l'égalité des sexes. Ces sections ou divisions peuvent incontestablement servir la cause de la participation des femmes en permettant aux intéressées de débattre de questions d'intérêt commun au sein d'un forum favorisant le renforcement des expertises. Même si l'OSCE-BIDDH reconnaît que ces organes peuvent parfois desservir la cause des femmes en les marginalisant au sein du parti, la création de ce type de structures doit généralement être considérée comme une mesure positive garantissant la participation égale des femmes⁴³ et la connaissance entre les sexes.

77. Concernant les instruments universels et régionaux conçus pour garantir l'égalité des femmes ainsi que les principes généraux de non-discrimination, la législation devrait s'efforcer de garantir aux femmes la capacité de participer pleinement à l'activité des partis politiques dans la mesure où cette fonction revêt une importance fondamentale sous l'angle de l'exercice intégral par les intéressées de leurs droits politiques. Conformément à l'article 4 de la CEDAW, des mesures spéciales devraient être adoptées comme, par exemple, des quotas de représentation, la parité au sein des commissions chargées de désigner les candidats,

⁴² Voir la publication du Conseil de l'Europe : *Démocratie paritaire : une réalisation encore lointaine* (CDEG (2009) 17 prov) pour des statistiques détaillées sur la représentation des genres dans les États du Conseil de l'Europe.

⁴³ OSCE/BIDDH : *La participation des femmes aux élections*, document publié par le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE, Varsovie, Pologne, 2004.

l'introduction de critères neutres de sélection entre les sexes ou des programmes de formation spécialisés. Les quotas volontaires n'étant pas imposés par la loi mais prévus par les statuts du parti s'avèrent également efficaces pour garantir la représentation des femmes.

78. Selon la Commission de Venise et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, les quotas électoraux visant à favoriser l'égalité des sexes peuvent être considérés comme une mesure appropriée et légitime en vue d'accroître la représentation des femmes au Parlement. La déclaration « Faire de l'égalité entre les femmes et les hommes une réalité dans les faits » — adoptée en 2009 par le Comité des Ministres — demande instamment aux États membres d'adopter des politiques spécifiques et des plans d'action afin de parvenir à une participation équilibrée des femmes et des hommes dans la prise de décision politique et publique. De même, s'inspirant de la Décision n° 7/09 de l'OSCE relative à la participation des femmes à la vie politique et publique, le Comité des Ministres appelle les États membres à « envisager éventuellement des mesures législatives susceptibles de faciliter une participation plus équilibrée des femmes et des hommes à la vie politique et publique, et en particulier à la prise des décisions » et à « encourager tous les acteurs politiques à promouvoir une participation égale des femmes et des hommes dans les partis politiques, en vue d'assurer une représentation plus équilibrée entre les sexes aux fonctions publiques électives à tous les niveaux de décision. ». Toutes les mesures de ce type sont considérées comme de bonnes pratiques.

79. Le cas échéant, les mesures spéciales peuvent également inclure des programmes de formation et de renforcement des capacités conçus pour les candidates potentielles afin de leur garantir des chances égales d'être désignées comme candidates et élus. Ces programmes de formation peuvent inclure un système de mentorat destiné aux nouveaux membres manquant d'expérience (y compris des femmes et des personnes issues de minorités) et aussi des cours de formation axés sur l'égalité des sexes destinés aux nouveaux membres et prônant des relations de travail non discriminatoires ainsi que le respect de la diversité dans le travail et dans le style de gestion. Des programmes analogues et des mesures spécifiques visant à assurer la participation des minorités devraient également être adoptés. La législation peut exiger la mise sur pied de formations de ce type, afin de garantir l'égalité de fait des femmes et de minimiser l'effet des inégalités historiques dans la politique⁴⁴.

80. Les mesures spéciales en faveur des femmes peuvent également inclure l'adoption, la mise en œuvre et l'évaluation de stratégies, plans et autres programmes d'égalité des sexes à différents niveaux, y compris des programmes d'action visant spécifiquement à assurer une participation et une représentation équilibrées des femmes et des hommes à la fois sous l'angle de la vie interne du parti. De plus, on peut envisager aussi la création de groupes cibles, l'adoption d'un calendrier et le recours à des données de référence pour garantir la mise en œuvre effective des programmes visant l'égalité des sexes, y compris des programmes d'action spécifiques.

81. La participation des femmes aux activités du parti politique peut être renforcée par la reconnaissance et la prise en considération des responsabilités familiales des membres du parti. Les responsabilités familiales peuvent avoir, sur certains membres, un effet dissuasif de participer aux activités du parti. Déployer des efforts en vue d'éviter les réunions de parti incompatibles avec les obligations familiales et prendre des dispositions pour la garde des enfants peuvent faciliter la participation aux activités du parti.

Rôle des minorités

82. Conformément à l'article 4, paragraphe 2, de la Convention-cadre sur la protection des minorités nationales, la législation peut exiger des autorités de l'État qu'elles assument leurs obligations en matière de participation intégrale et égale des minorités à la vie politique. À titre

⁴⁴ Recommandation Rec(2003)3 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique adoptée le 12 mars 2003 et exposé des motifs, principes A.8, B.20 et B.22.

de bonne pratique, les partis politiques devraient s'efforcer d'aborder volontairement les questions relatives aux minorités nationales dans leur programme.

83. L'adoption d'initiatives spécifiques visant à promouvoir la participation des minorités est cruciale pour garantir que les exigences en matière de représentation égale des minorités ne restent pas lettres mortes. Les mesures adoptées en interne par les partis afin de favoriser la représentation des minorités peuvent servir de base à certaines initiatives législatives conformément à la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales.

84. Les partis politiques peuvent envisager l'adoption d'une série de mesures visant à soutenir la participation des minorités, y compris la création de comités consultatifs spécialisés et la mise sur pied de programmes de formation et de recrutement orientés vers les minorités nationales, ainsi que l'obligation d'inclure des membres issus de minorités dans les organes internes du parti et sur les listes de candidats. Toutes les mesures de ce type sont considérées comme de bonnes pratiques.

6. Structures et activités des partis

Règles internes du parti

85. La législation relative aux partis politiques ne doit pas nécessairement imposer l'élaboration ou la publication de leurs statuts. Cependant, ces statuts sont légalement requis dans certains d'États membres de l'OSCE et peuvent constituer un moyen important pour assurer le respect par les partis de la réglementation relative à l'égalité et à la non-discrimination. Certains États membres de l'OSCE ont volontairement inclus dans leurs statuts des quotas visant à garantir l'égalité des chances pour les femmes. L'adoption de quotas volontaires est un effort exemplaire de ces partis et doit être considérée comme positive.

86. Les statuts d'un parti peuvent s'avérer également importants pour informer les membres de leurs droits et responsabilités. De ce point de vue, ils devraient être approuvés dans le cadre d'un processus participatif — comme par exemple un congrès — et non pas uniquement par les dirigeants du parti et pouvoir être consultés facilement par les membres.

87. Les statuts d'un parti définissent habituellement les droits et obligations de ses membres, ainsi que son organisation et ses procédures de prise de décision. Ils peuvent également (le cas échéant) définir les responsabilités du parti aux niveaux local, régional et national, ainsi que les relations entre ses différents organes.

88. Les statuts d'un parti doivent normalement permettre aux membres qui estiment que ce texte a été violé d'introduire un recours. Lorsque la loi autorise la saisie des tribunaux civils, cette mesure ne devrait être autorisée qu'une fois les voies de recours internes épuisées.

Désignation de la direction et des candidats du parti

89. Les partis doivent être en mesure de choisir leurs responsables et leurs candidats à l'abri de toute ingérence du gouvernement. Compte tenu du fait que la sélection des candidats et la place qui leur est allouée sur les listes électorales sont des processus fréquemment dominés par des cercles fermés et de vieux réseaux de politiciens chevronnés, il est nécessaire d'énoncer des critères clairs et transparents de sélection des candidats de manière à permettre aux nouveaux membres (y compris des femmes et des membres des minorités) d'avoir accès à des postes de décision. Il convient également de recommander la parité au sein des organes de sélection.

7. Réglementation du droit d'association des partis politiques

Caractère volontaire de l'association

90. Il est important de noter que l'association au sein d'un parti politique doit revêtir un caractère volontaire. Comme indiqué dans la définition des partis politiques telle qu'elle figure au début de ce texte et dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (article 20), tous les citoyens doivent être libres d'appartenir ou de s'abstenir d'appartenir à des associations selon leur préférence. L'adhésion doit être l'expression du libre choix d'un individu de recourir aux moyens collectifs d'un parti politique afin de jouir pleinement de son droit personnel à la liberté d'expression et d'opinion. La législation doit expressément interdire l'adhésion de personnes à un parti politique contre leur gré.

91. Les membres d'un parti politique doivent également être en mesure de quitter celui-ci à tout moment. Cette capacité est un élément clé de la nature volontaire de l'association et doit pouvoir être exercée sans que l'intéressé se voie infliger une amende ou une pénalité. En particulier, en cas de fusion, de scission ou de modification du programme d'un parti, ses membres doivent être autorisés à demeurer ou pas dans ses rangs comme bon leur semble.

92. Aucun individu ne peut se voir garantir la possibilité d'adhérer à une association dont les membres ont en commun des convictions auxquelles il n'adhère pas⁴⁵. Un parti peut légitimement refuser d'accepter dans ses rangs une personne rejetant les valeurs qu'il défend ou agissant contre ses principes et ses idées. Il conviendrait idéalement toutefois de veiller soigneusement à ce qu'un tel refus ne revête pas un caractère discriminatoire en recherchant un subtil équilibre entre la nécessité pour les associations politiques d'être fondées sur des convictions et des principes communs d'une part et l'obligation de non-discrimination d'autre part. En fait, nombre de partis dans la zone OSCE ont inclus dans leurs statuts une clause indiquant leur volonté d'accepter comme membre toute personne épousant leurs valeurs fondamentales, quelles que soient par ailleurs les autres caractéristiques de l'intéressé⁴⁶. Ces partis sont exemplaires, dans la mesure où ils garantissent un accès ouvert et non discriminatoire.

Restrictions pouvant être raisonnablement imposées par l'État à l'exercice par les membres de la fonction publique de leur liberté d'association

93. L'article 11.2 de la CEDH autorise les États à imposer des restrictions à la liberté d'association de trois catégories de personnes : les membres de la police et les membres des forces armées. De plus, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que cette disposition peut être invoquée pour justifier des restrictions aux activités politiques des catégories de personnes susmentionnées, dans le but de garantir leur impartialité et l'exercice correct et non partisan de leurs fonctions. Par conséquent, la participation politique via un parti et l'affiliation à un parti de membres de la fonction publique peuvent être réglementées ou interdites afin de créer un environnement dans lequel les intéressés s'acquittent de leurs fonctions sans risque de conflit d'intérêts.

94. Les restrictions à la liberté d'association politique des membres de la fonction publique sont réputées légitimes et nécessaires dans une société démocratique en tant que moyens de garantir les droits et libertés des tiers, en particulier le droit à un gouvernement représentatif. Dans l'affaire *Ahmed c. Royaume-Uni*⁴⁷, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à l'absence de violations dans une instance où le Royaume-Uni avait interdit à certaines

⁴⁵ La Cour a reconnu le droit des partis politiques de limiter les adhésions à ceux qui partagent leurs idéaux fondamentaux. Voir l'arrêt *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen c. Royaume-Uni* du 27 février 2007.

⁴⁶ Voir le *Code de bonne conduite en matière de partis politiques* [document CDL-AD(2009)021] et son rapport explicatif, adopté par la Commission de Venise lors de ses 77 et 78^e sessions plénières (12 et 14 mars 2009). Voir par exemple les statuts du parti social-démocrate en Autriche, en Suède et en Allemagne, du parti libéral-démocrate au Royaume-Uni et du parti de la Gauche unie en Espagne.

⁴⁷ Arrêt *Ahmed et autres c. Royaume-Uni* (1998) (65/1997/849/1056)..

catégories de fonctionnaires de s'adonner à des activités politiques pouvant impliquer une certaine partialité. Le *1939 Hatch Act* adopté aux États-Unis constitue un autre exemple de restriction légitime. Il prévoit que : « Aucun agent ou employé de la branche exécutive du gouvernement fédéral, ou bien d'un ministère ou d'un service dépendant de celui-ci, ne prendra activement part à la gestion d'un parti politique ou à une campagne politique. ». Même si elles sont généralement légitimes, ces restrictions doivent être cependant considérées comme une ingérence excessive dès lors qu'elles sont appliquées trop largement et visent par exemple l'ensemble des personnes au service du gouvernement⁴⁸.

Restrictions déraisonnables de l'État à la liberté d'association

95. De tout temps, l'appartenance simultanée à plusieurs partis politiques a été découragée. La liberté d'association est un droit fondamental dont l'exercice ne devrait pas être limité par l'interdiction de s'affilier à plus d'une organisation. Les lois limitant cette capacité d'adhésion (à distinguer de la capacité de se porter candidat) à un seul parti politique doivent par conséquent invoquer des raisons impérieuses pour ce faire. Toute législation limitant le nombre de partis politiques auxquels une personne peut adhérer devrait être soigneusement évaluée et maintenue uniquement si elle apparaît compatible avec la CEDH. En particulier, dans les États dotés de structures de parti infranationales et autorisant ces formations à s'affronter uniquement au niveau régional ou local, la capacité de soutenir plusieurs partis est essentielle pour la libre expression de la volonté des électeurs.

Étrangers

96. Les instruments internationaux reconnaissent la nationalité et la citoyenneté comme une restriction raisonnable au droit de participer à la vie politique (voir, par exemple, l'article 16 de la CEDH).. Cependant, les instruments de protection des droits de l'homme applicables dans la zone OSCE accordent aux étrangers et aux apatrides la même protection générale que celle dont jouissent les nationaux. De plus, dans le contexte particulier des élections, la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique locale⁴⁹ — signée en 1997 — est entrée en vigueur et le nombre des pays autorisant leurs résidents étrangers à voter et à se présenter aux élections locales ne cesse de croître.

Partie III - Les partis pendant les élections

8. Rôle des candidats et des partis

Systèmes électoraux

97. Les États membres de l'OSCE se sont dotés de toute une variété de systèmes électoraux et de partis. Les choix qu'ils ont opérés dépendent fréquemment de l'évolution historique et culturelle du pays concerné. Les lignes directrices relatives à la législation visant les partis politiques doivent reconnaître cette variété et exclure d'emblée toute solution ou réglementation globale.

98. Il convient de respecter le choix par un pays d'un système électoral donné tant que ce dernier respecte les normes minimales applicables aux élections démocratiques. Les pays jouissant d'une grande latitude dans l'élaboration de leur système électoral, les lignes directrices visant la législation relative aux partis politiques doivent reconnaître l'impact des différents systèmes sur ces entités. Cet impact pouvant revêtir plusieurs formes, il convient d'examiner minutieusement l'évolution politique et les systèmes de gouvernance d'un État avant de légiférer en la matière.

⁴⁸ Voir, par exemple l'affaire *Vogt c. Allemagne* (requête n° 17851/91) dans laquelle les Juges de Strasbourg ont estimé que le licenciement d'un professeur — membre de la fonction publique — en raison de son appartenance à un parti politique s'analyse en une violation des articles 10 et 11 de la CEDH.

⁴⁹ Convention du Conseil de l'Europe sur la participation des étrangers à la vie publique locale (STE n° 144 signée le 5 février 1992 et entrée en vigueur le 1^{er} mai 1997).

Pluralisme politique

99. Le pluralisme politique est indispensable pour garantir l'efficacité de la gouvernance démocratique et permettre aux citoyens d'avoir réellement leur mot à dire. La législation relative aux partis politiques doit promouvoir le pluralisme en tant que garantie de la capacité d'exprimer les points de vue de l'opposition et de préparer une transition démocratique.

100. Généralement, les mesures visant à limiter le nombre de partis politiques en mesure de s'affronter dans le cadre d'une élection ne sont pas considérées comme incompatibles et pourraient être regardées comme raisonnables ; conçues pour permettre l'administration correcte des élections, elles visent à empêcher la fragmentation. Cependant, la législation doit éviter de limiter le nombre des partis en énonçant des exigences excessivement tatillonnes sous l'angle de l'enregistrement ou de la preuve d'un soutien minimum. Ces restrictions portent non seulement atteinte aux principes du fonctionnement libre du pluralisme politique dans la société, mais peuvent également se prêter facilement à des manipulations visant à réduire au silence des partis ou des candidats exprimant des opinions déplaisant souverainement au pouvoir.

101. Toujours afin de garantir le pluralisme, le cadre légal doit prévoir le traitement égal de tous les partis politiques et candidats, y compris les femmes et les membres de groupes minoritaires. Cette approche englobe la protection du droit des partis de présenter des candidats et de bénéficier d'un financement et d'un soutien publics.

Candidats présentés par un parti

102. L'une des principales fonctions des partis politiques consiste à présenter des candidats aux élections afin d'obtenir et d'exercer un pouvoir politique. Les candidats sont choisis par le parti pour représenter ses idéaux. Cependant, la candidature est l'expression du droit d'un individu d'être élu et, par conséquent, la législation pertinente doit garantir le droit de chaque citoyen d'être candidat à des élections.

103. Le droit individuel d'être élu peut être affecté par deux types de règles : celles énoncées par l'État et concernant l'enregistrement des candidats et celles imposées à l'intérieur du parti pour sélectionner ses candidats. Si le premier ensemble de règles ne doit pas limiter exagérément le droit à la liberté d'expression et d'association des partis, une bonne pratique (laquelle n'est pas érigée en obligation légale) veut que le deuxième ensemble de règles tienne également compte de la nécessité de veiller à ce que les candidats soient choisis avec le soutien de la majorité d'entre eux. Les règles internes du parti régissant la sélection des candidats ne doivent pas être soumises à une réglementation par l'État, sauf pour s'assurer que la sélection est conforme aux statuts de la formation concernée.

104. Pendant les élections, les partis politiques accordent fréquemment un soutien, une aide financière et des ressources aux candidats qu'ils ont choisis. La législation réglementant les activités des partis doit autoriser le libre exercice de ce soutien. Si le financement et les contributions aux campagnes peuvent être réglementés par l'État, les textes pertinents doivent respecter le droit fondamental accordé à chaque membre d'un parti de participer à la vie politique, y compris en accordant son soutien à un candidat de son choix.

105. Dans les systèmes électoraux à liste fermée, les partis sont en mesure d'affecter ou de définir l'ordre de leurs candidats sur les listes. Si cela est acceptable, il est généralement admis d'empêcher les partis de modifier l'ordre des candidats sur une liste électorale lorsque le scrutin a déjà commencé.

Candidats indépendants

106. Le droit des candidats indépendants de briguer un mandat hors d'un parti politique est spécifiquement protégé par le Document de Copenhague, lequel garantit « le droit des citoyens de solliciter des fonctions politiques ou publiques, à titre individuel ou en tant que représentants de partis politiques ou d'organisations, sans discrimination »⁵⁰. Alors que les partis sont perçus comme des acteurs majeurs pendant les élections, leur rôle dans ce domaine ne saurait empiéter ou saper le droit d'un individu de briguer un mandat. Par conséquent, la législation en vigueur dans la zone OSCE interdisant la candidature de candidats indépendants devrait être révisée et la législation régissant le fonctionnement des partis politiques pendant les élections devrait mentionner spécifiquement le droit des candidats indépendants de solliciter, eux aussi, des fonctions. La réglementation applicable aux partis et concernant l'accès au scrutin, les droits d'inscription et les restrictions pesant sur les candidatures devrait également s'appliquer aux candidats indépendants. Dans les juridictions où les partis politiques enregistrés bénéficient du soutien de l'État, sous forme d'un temps d'antenne par exemple, un système devrait être mis en place pour soutenir également les candidats indépendants et veiller à ce qu'ils bénéficient d'un traitement équitable sous l'angle de l'allocation de ressources publiques.

Égalité des sexes au niveau de la sélection des candidats

107. La législation relative aux partis politiques devrait veiller à ce que les femmes et les hommes jouissent de chances égales concernant la possibilité de se porter candidats et d'être élus. Outre les mesures examinées plus haut visant à assurer l'égalité au niveau des candidatures (quotas acceptés volontairement par les partis, parité au sein des comités de sélection et formation des candidates, ainsi que programmes d'action visant à promouvoir l'égalité des sexes et application de règles transparentes en matière de sélection des candidats), les partis doivent également respecter d'autres mesures édictées par l'État pour garantir l'égalité des sexes pendant les élections, y compris des dispositions relatives à l'égalité au niveau des candidatures et des listes de parti.

108. L'article 4 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes (CEDAW) précise que « l'adoption par les États parties de mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes n'est pas considérée comme un acte de discrimination [...] ». Par conséquent, compte tenu des inégalités historiques subies par les femmes dans la zone de l'OSCE et ailleurs, les États peuvent imposer des exigences particulières — par voie légale ou autrement — en vue d'assurer la participation égale des femmes à la vie politique, notamment en qualité de candidates.

109. Les quotas pouvant être adoptés par les États constituent une mesure de ce type. Dans la Recommandation 1899 (2010) intitulée « Accroître la représentation des femmes en politique à travers le système électoral », l'Assemblée parlementaire encourage les États membres du Conseil de l'Europe à augmenter la représentation des femmes en introduisant des quotas. Les États ayant un système de liste à la proportionnelle sont encouragés à (réfléchir) introduire un quota obligatoire qui prévoit non seulement une forte proportion de femmes candidates (idéalement au moins 40 %), mais également une règle stricte d'ordre de classement, par exemple, une "fermeture éclair" système de l'alternance hommes / femmes ou que chaque groupe de trois candidats sur la liste (1-3, 4-6, 7-9, et sec) se compose d'au moins un candidat du sexe le moins représenté. Avec des règles de classement, telles que celles-ci, les femmes candidates ne risquent pas d'être placées trop en fin de liste n'ayant aucune chance réelle d'être élues. Les États ayant des systèmes majoritaire ou à majorité relative sont encouragés à introduire le principe selon lequel chaque parti choisit parmi les candidats au moins une femme

⁵⁰ Document de Copenhague - Deuxième conférence relative à la dimension humaine de l'OSCE (Copenhague, 5 juin – 29 juillet 1990), Document de la réunion de Copenhague relative à la conférence relative à la dimension humaine de l'OSCE (Document de Copenhague), para. 7.5.

et un homme désigné dans chaque circonscription ou à trouver d'autres voies garantissant l'accroissement de la représentation des femmes en politique.

110. Lorsque les quotas sont obligatoires, on peut craindre que ce système ne freine en définitive la lutte pour l'égalité des sexes en incitant les partis à maintenir des femmes aux fonctions de bas niveau, de manière à respecter formellement leurs obligations. Il est donc important de veiller à ce que les quotas permettent effectivement aux femmes de progresser vers des postes de direction au lieu de créer des restrictions de fait à leur avancement. Revoir périodiquement le système des quotas pour déterminer s'il est toujours maintenu au même niveau ou si leur nombre devrait être augmenté constitue donc une bonne pratique, surtout au niveau des postes subalternes.

111. Le fait d'être placé sur une liste électorale en tant que candidat n'est pas en soi une garantie de la représentation des femmes. Des facteurs culturels et historiques tenaces créent des inégalités qu'il n'est pas toujours facile de combattre en recourant uniquement à des quotas et à l'aménagement des systèmes de liste. Par exemple, les responsabilités domestiques sont généralement identifiées comme le principal facteur dissuadant les femmes de se lancer en politique. Les réunions de parti convoquées à des horaires inopportuns, ainsi que l'absence de système de garde des enfants, dissuadent beaucoup de candidats ayant des obligations familiales. De plus, les femmes bénéficient généralement d'un soutien et d'un financement moindres de leur parti pendant la campagne électorale ou bien sont censées abandonner leur mandat au profit de leurs homologues masculins à l'issue du scrutin. Les États devraient prendre les mesures requises pour empêcher le recours à ces pratiques et, également, adopter des mesures positives afin d'aider les femmes à devenir des candidates.

112. Tout un éventail de sanctions devrait être disponible lorsqu'un parti ne respecte pas les dispositions légales visant à assurer l'égalité des sexes. Ces sanctions peuvent aller de simples sanctions financières (comme le refus ou la réduction de subventions publiques) à des sanctions judiciaires plus lourdes comme l'invalidation de la liste électorale dudit parti. En tout état de cause, ces sanctions doivent être proportionnées à la nature de la violation.

Candidats des minorités

113. La capacité des minorités nationales d'être élues constitue également un domaine potentiel important de réglementation. Conformément à la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, les États doivent assurer le libre exercice de tous les droits politiques de ces minorités. Dans le cadre du processus électoral, des mesures doivent donc être prises pour veiller à ce que les minorités nationales jouissent de chances égales de présenter des candidats et d'être représentées au Parlement⁵¹.

114. Les mesures visant à faciliter la représentation des minorités incluent fréquemment des pratiques telles que l'affectation d'un nombre fixé à l'avance de sièges au Parlement à des minorités spécifiques ou l'abolition du seuil qu'un parti politique doit atteindre pour être représenté au Parlement dès lors que ledit parti défend les intérêts d'une minorité nationale. Ces mesures devraient être adoptées — si besoin est — sous forme d'une loi, de manière à garantir aux candidats représentant des minorités la capacité d'être élus dans des conditions d'égalité par rapport aux autres candidats.

Règlements visant les candidatures

115. Il y a des cas où des candidats élus sur la liste d'un parti démissionnent de celui-ci ou changent de parti au cours de leur mandat. Certains États ont une législation qui met fin au mandat des intéressés dès lors que ceux-ci changent d'affiliation. Ce type de réglementation est excessivement restrictif et risque d'être utilisé de manière abusive par les responsables des partis politiques. Les représentants élus ont en effet été désignés par les citoyens. La

⁵¹ Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales, article 4(2); Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, article 2(2).

législation relative aux partis politiques ne devrait pas transférer le contrôle d'un mandat accordé par l'électeur à un parti politique. La Commission de Venise du Conseil de l'Europe a indiqué concernant le contrôle des mandats que :

« Dans les Etats européens, par contre, la théorie du mandat libre des représentants est généralement et largement acceptée. Selon cette théorie, les membres du Parlement sont considérés comme des représentants du peuple tout entier et ils ne sont responsables qu'en leur âme et conscience. En conséquence, ils se doivent uniquement de respecter les règles et aucun autres ordres ou instructions ne peuvent les contraindre. Plusieurs constitutions interdisent même de donner des intructions aux députés (Belgique, France ; Allemagne ; Italie ; Suisse). En dehors de l'Europe, le mandat impératif existe dans des Etats comme la Chine, l'Inde, le Nigeria, l'Afrique du sud, Cuba, le Vietnam ou la Corée du nord.

116. Certains partis ont adopté des mesures volontaires pour réagir aux changements d'affiliation. Ces initiatives incluent par exemple des codes de conduite communs à plusieurs partis qui obligent les signataires à refuser l'adhésion d'un représentant élu essayant de changer de parti. Un parti est parfaitement en droit de refuser l'adhésion d'une personne qu'il croit de ne pas soutenir foncièrement ses valeurs, de même que d'autres partis sont fondés à accepter l'adhésion de représentants élus s'ils estiment cette mesure justifiée et souhaitable.

117. La législation électorale peut prévoir un seuil pour l'élection de candidats au Parlement. Dans ce cas, ledit seuil doit être atteint par le parti politique — considéré dans son ensemble — afin que ses candidats puissent être considérés comme éligibles. Un tel seuil ne doit pas être considéré comme illégitime ou discriminatoire tant qu'il est appliqué objectivement et qu'il permet les candidatures non partisans (candidat indépendant).. Cependant, il doit être fixé à un niveau suffisamment bas pour ne pas affecter la pluralité politique ou porter atteinte à la représentativité de la législature. De plus, la législation relative aux partis politiques peut prévoir des exceptions spécifiques afin de garantir la représentation de partis représentant des minorités. Dans ce cas, la législation doit clairement définir le contenu de la notion de « parti représentant une minorité » de manière à déterminer les formations pouvant bénéficier de cette exemption.

9. Accès aux élections

Accès des partis politiques au scrutin

118. Les États peuvent exiger des partis qu'ils remplissent certaines obligations pour pouvoir participer à un scrutin. Ces conditions peuvent varier selon la nature de chaque élection et être modifiées entre deux cycles électoraux. Elles incluent généralement l'un ou plusieurs des éléments suivants : versement d'un dépôt de garantie (qui sera reversé au parti si celui-ci obtient un pourcentage des votes fixés à l'avance), preuve d'un soutien minimum sous forme d'une liste de signatures d'électeurs ou bien obtention d'un mandat ou d'un pourcentage minimum des voix au cours des dernières élections.

119. Tous les partis doivent être à même de participer au scrutin sur un pied d'égalité, sans faire l'objet de la moindre discrimination. Les dépôts de garantie peuvent être exigés, s'ils sont excessifs ils risquent d'être considérés comme discriminatoires en ce qu'ils limitent le droit des citoyens qui n'ont pas les ressources suffisantes pour se présenter aux élections alors que c'est un droit protégé par les instruments relatifs aux droits de l'homme. Comme pour les autres règles relatives aux partis politiques, les dépôts de garantie doivent être déterminés avec objectivité pour tous les partis. Les États devraient prévoir des méthodes non pécuniaires pour participer à une élection, comme l'expression d'un minimum de soutien grâce à la collecte de signatures.

120. Lorsque les partis sont tenus d'apporter la preuve d'un soutien minimum, ils doivent bénéficier d'un délai suffisant pour préparer et déposer une liste de signatures. Le système de vérification des signatures doit être clairement défini dans la loi de manière à empêcher toute possibilité d'utilisation abusive. En particulier, il convient de ne pas exiger des citoyens qu'ils

accordent leur signature de soutien à un seul parti, dans la mesure où une telle restriction pourrait facilement conduire à la disqualification de partis s'étant efforcés de bonne foi de respecter cette condition.

121. Le système d'accès au scrutin ne doit pas être discriminatoire à l'égard des nouveaux partis. Même si les partis ayant obtenu des mandats ou un pourcentage minimum de voix au cours des dernières élections peuvent être considérés comme automatiquement admis à participer au scrutin, les critères d'accès des nouveaux partis à ce même scrutin devraient être équitables, clairs et objectifs.

122. Les candidats indépendants doivent pouvoir participer au scrutin avec les mêmes chances que ceux présentés par un parti politique. Toutefois, la législation dispense généralement les candidats des partis de certaines conditions d'accès au scrutin déjà remplies par leur formation. Par exemple, ces candidats ne sont pas toujours tenus de produire une liste de signatures de soutien lorsque leur parti s'est déjà acquitté de cette obligation en sa qualité de formation politique. En pareil cas, les candidats indépendants restent parfois tenus d'obtenir des signatures de soutien. Un tel système n'est pas forcément discriminatoire, même si la législation doit clairement définir les exemptions applicables et veiller à ce que les conditions imposées aux candidats indépendants ne soient pas plus restrictives que celles déjà remplies par le parti.

Accès aux médias des partis politiques

123. Un temps d'antenne gratuit est indispensable pour garantir la présentation par tous les partis — y compris les petites formations — de leur programme à l'ensemble des électeurs. Bien que le droit international n'impose pas l'allocation d'un temps d'antenne gratuit sur les médias contrôlés par l'État, il est vivement recommandé d'inclure une disposition en ce sens dans la législation pertinente, car elle est garante d'un électorat bien informé. Lorsqu'une telle mesure est retenue, le temps doit être réparti entre les partis sur une base raisonnable conformément au principe d'égalité de traitement devant la loi.

124. L'accès aux mass media constitue l'une des principales ressources recherchées par les partis pendant les campagnes électorales. Afin d'assurer l'égalité des chances, la législation relative à l'accès des partis et des candidats aux organes d'information publics devrait être non discriminatoire et garantir un traitement égal..

125. Le principe d'égalité de traitement devant la loi, sous l'angle de l'accès aux moyens de communication, vise non seulement le temps accordé aux partis et aux candidats, mais également la tranche horaire et le cadre de la diffusion. La législation doit exiger l'égalité de traitement et veiller à ce qu'aucune différence ne soit faite entre les partis, afin d'éviter que certains ne puissent faire passer leurs messages à des heures de grande écoute et que d'autres soient relégués à des heures tardives ou de faible écoute.

126. Même s'il est permis de tenir compte du fait qu'un parti répond aux conditions d'enregistrement pour lui accorder un accès aux médias, le système d'allocation de temps d'antenne ne doit pas être utilisé comme un moyen discriminatoire à l'égard des partis non enregistrés (dans les juridictions où ces formations peuvent participer aux élections) ou des candidats indépendants. Cependant, il est reconnu que des règles spécifiques en matière de méthodes d'allocation peuvent intrinsèquement avantager les partis s'étant soumis à un processus d'enregistrement.

127. Les médias privés ne peuvent pas toujours être aussi strictement réglementés que ceux contrôlés par l'État. Cependant, ils sont souvent en mesure de jouer un rôle fondamental dans le processus électoral. C'est pourquoi la législation de certains États membres de l'OSCE prévoit que lorsqu'un média privé donne du temps d'antenne à un parti politique, tous les autres partis doivent pouvoir bénéficier du même tarif.

128. L'une des principales missions des médias pendant les élections consiste à communiquer au public suffisamment d'informations sur tous les candidats pour que celui-ci puisse faire ensuite un choix éclairé. Par conséquent, garantir aux femmes — lesquelles bénéficient souvent d'un financement ou d'un soutien inférieur à ceux accordés à leurs homologues masculins — et aux candidats des minorités une couverture médiatique équitable et exempte de préjugés constitue en soi une bonne pratique.

Liberté de réunion des partis politiques

129. Tous les partis politiques devraient être en mesure d'exercer pleinement leur droit de réunion pacifique, notamment pendant les périodes électorales. La liberté de réunion ne devrait être limitée que sur la base des motifs légitimes et objectifs nécessaires dans une société démocratique y compris : l'ordre public, la sûreté publique, la protection de la santé et de la morale, la protection des droits et libertés d'autrui et la sécurité nationale. Par exemple, le silence de campagne électorale imposé pendant la période précédant immédiatement le scrutin (généralement 72 heures ou moins) constitue une restriction acceptable aux activités menées dans le cadre d'une campagne et a pour conséquence une limitation du droit des partis de tenir des réunions publiques pendant ce laps de temps. Les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH relatives à la liberté de réunion pacifique⁵² donnent un aperçu des règlements et recommandations pertinents qui devraient être pris en considération au moment de l'élaboration d'une législation visant les partis politiques.

130. Les partis devraient jouir du droit d'organiser et de participer à des rassemblements et à des activités entrant dans le cadre de leur campagne sans faire l'objet de restrictions excessives. Comme indiqué dans les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH pour la liberté de réunion pacifique, ce droit peut être étendu à celui d'accéder à tout endroit ou service conçu pour un usage public.⁵³

10. Partis dans l'administration électorales

Organes chargés de l'administration des élections et comprenant des représentants de partis politiques

131. Il existe plusieurs modèles d'organes d'administration des élections (OAE) répondant aux exigences de composition équilibrée, d'impartialité et de compétence. Alors que certains des organes de ce type ne comprennent aucun représentant d'un parti, des États ont fait le choix d'établir des OAE incluant certains ou tous les membres désignés par les principaux partis politiques. Dans ce cas, les postes à haut niveau au sein des organes concernés doivent être répartis entre les différents partis, de manière à assurer un équilibre.

132. Il appartient à chaque État de peser soigneusement la question de l'inclusion de personnes représentant des partis dans les organes d'administration des élections au moment de l'élaboration de la législation pertinente. Au cas où un tel système serait retenu, il doit indiquer précisément les qualifications requises pour les candidats et les procédures pour les partis politiques visant à désigner les membres des organes chargés de l'administration des élections

Partis en tant qu'observateurs

133. Le paragraphe 8 du document de Copenhague émanant des États membres de l'OSCE souligne l'importance que soient réunis ensemble deux observateurs nationaux et internationaux lors de la tenue des élections. Dans le cadre de l'observation nationale, il est particulièrement important que les partis politiques jouissent du droit de disposer d'observateurs présents sur les lieux le jour du scrutin. Même si, par la force des choses, il est

⁵² Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH sur la liberté de réunion pacifique [CDL(2009)062, Strasbourg, 4 juin 2008].

⁵³ Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (entrée en vigueur le 4 janvier 1969).

plus facile pour les partis d'exercer ce droit que pour les candidats indépendants (en raison de la préexistence de réseaux composés de membres du parti et d'outils de communication), ce droit devrait être explicitement reconnu à tous les candidats dans les mêmes termes par la législation. Les observateurs devraient être habilités à surveiller tous les aspects du processus de vote, à faire part de leurs préoccupations éventuelles et à signaler des problèmes à leurs partis respectifs le jour du scrutin. À titre de bonne pratique, la législation électorale pourrait inclure une disposition autorisant les observateurs des partis à obtenir des copies des résultats du scrutin au bureau de vote et à tous les niveaux de l'administration des élections. Une telle pratique pourrait sensiblement augmenter la crédibilité du processus.

134. Tous les partis devraient être en mesure d'exercer pleinement leur droit d'envoyer des observateurs assister aux processus de vote, de décompte des voix et de validation des résultats. La législation doit accorder à tous les partis le droit de comparaître devant les organes chargés d'examiner les réclamations, de manière à ce que les intéressés puissent jouir d'un recours effectif et réclamer des réparations en cas de violation alléguée de leurs droits ou de ceux de leurs candidats. Ces pratiques devraient être protégées par la législation en tant que mesures positives susceptibles d'augmenter la crédibilité des résultats électoraux.

Partie IV - Financement des partis politiques

11. Financement des campagnes et des partis politiques

Définition et lignes directrices relatives au financement des campagnes et des partis politiques

135. Les partis politiques ont besoin d'un financement approprié pour assumer leurs principales fonctions à la fois en période électorale et entre deux élections. La réglementation du financement des partis politiques est essentielle pour assurer la protection de ces formations contre toute influence indue de donateurs et pour garantir la possibilité à tous les partis de s'affronter dans le respect du principe d'égalité des chances et d'assurer la transparence dans le financement politique. Ainsi, le législateur devrait s'efforcer de parvenir à un juste équilibre entre l'encouragement des contributions modérées et la limitation des contributions excessivement généreuses.

136. Dans le cadre de l'élaboration de leur législation, les États membres de l'OSCE pourraient adopter plusieurs lignes directrices importantes en matière de financement des partis politiques :

- restrictions et limitations pesant sur les contributions privées,
- équilibre entre les financements privé et public,
- restrictions visant l'utilisation des ressources de l'État,
- critères équitables concernant l'allocation des aides financières publiques,
- limitation des dépenses pouvant être engagées au cours d'une campagne,
- exigences visant à accroître la transparence du financement des partis politiques et la crédibilité de leurs rapports financiers,
- mise en place de mécanismes de régulation indépendants et application des sanctions appropriées en cas de violation de la loi.

137. Le financement des partis politiques est un terme qui désigne la manière dont les partis financent leurs activités de routine, mais aussi leurs campagnes (c'est-à-dire les fonds alloués à un parti dans le cadre du processus électoral). Les deux types de financement doivent être traités dans la législation relative aux partis politiques, de manière à garantir un système transparent et équitable. Certaines questions (comme la limitation des sources autorisées) visent les deux types de financement tandis que d'autres (comme l'allocation d'un temps d'antenne gratuit) concernent uniquement les périodes électorales.

138. Nombre de pays membres de l'OSCE accordent une aide publique aux partis tout au long de l'année, ce qui rend la distinction entre le financement des activités politiques et celui des campagnes largement théorique. Cependant, la législation pertinente distingue entre les deux types de financement, elle devrait inclure des lignes directrices claires et précises concernant l'utilisation et l'allocation appropriées des fonds destinés à chacune de ces deux utilisations. Par exemple, à supposer que la réglementation définisse l'aide publique générale — à savoir les fonds pouvant être utilisés pour n'importe quelle activité du parti, à distinguer des fonds alloués spécifiquement à des fins de campagne électorale —, il conviendra de définir clairement et précisément les activités pouvant être considérées comme menées « à des fins de campagne électorale ». Il conviendra également de donner des consignes concernant la classification des dépenses nécessaires pour une campagne menée aussi hors des périodes électorales (par exemple la location des locaux abritant le siège du parti ou le salaire des permanents). À supposer que des fonds soient alloués en vue d'être utilisés uniquement dans le cadre d'une campagne, le début, la durée et la fin de ladite campagne devront être clairement définis dans la loi selon des critères raisonnables.

12. Financement privé

Cotisations des membres

139. Les partis politiques peuvent exiger de leurs membres le paiement d'une cotisation. S'il convient d'éviter des situations dans lesquelles le montant de cette cotisation s'analyse en une restriction abusive à la faculté d'adhésion, il n'en demeure pas moins que la cotisation demeure une source légitime de financement des partis politiques. La législation devrait veiller à ce que les cotisations des membres ne servent pas à contourner les limitations pesant sur le montant des contributions. L'une des méthodes envisageables consiste à traiter lesdites cotisations comme des contributions.

140. Les cotisations de membres ne sont pas intrinsèquement contraires au principe de la libre association. Leur montant doit être cependant raisonnable et il est conseillé de prévoir une clause autorisant les dispenses en cas de difficultés financières, afin que l'adhésion à un parti politique ne soit pas réservée abusivement aux personnes aisées. L'octroi de cette dispense pourrait également dépendre d'une échelle mobile, de manière à prendre en considération les circonstances de chaque cas individuel. Il faudrait au minimum que, lorsque la cotisation est obligatoire, un niveau séparé d'adhésion soit créé au profit des personnes refusant ou incapables de payer, afin de que les intéressés puissent être associés au parti ou prendre part à ses activités sur une base limitée.

141. Même lorsque les partis prélèvent « un impôt » sur leurs parlementaires en cours de mandat, ledit « impôt » doit répondre aux conditions énoncées dans la législation relative aux contributions, de manière à éviter la violation des dispositions limitant leur montant. De plus, ce « financement » risque de créer l'impression que les parlementaires élus ont « acheté » au parti leur mandat ou une meilleure place sur la liste électorale.

Contributions et revenus à l'intérieur d'un parti

142. La législation devrait généralement autoriser les partis politiques au niveau national à soutenir leurs bureaux régionaux et locaux et réciproquement. Ce soutien devrait être considéré comme une fonction interne au parti ne pouvant normalement pas faire l'objet d'une limitation légale. Toutefois, on peut raisonnablement attendre des partis qu'ils déclarent la manière dont ils répartissent les fonds au niveau interne. De plus, la législation devrait assurer que les dépenses totales engagées dans le cadre d'une élection — y compris les fonds versés par différentes sections du parti — respectent les limites pertinentes.

143. Les partis qui gagnent un revenu en vendant des marchandises ou des matériels liés à leur organisation devraient être autorisés à utiliser ces fonds pour financer leurs campagnes et leurs opérations. Ces fonds devraient être soumis aux règles en matière de déclaration et de

limitation des dépenses, sans faire l'objet d'autres limitations imposées par la législation pertinente .

Ressources personnelles des candidats

144. Les candidats peuvent utiliser des ressources personnelles pour financer leur campagne électorale. Dans le cadre d'un système de partis, ces contributions peuvent s'ajouter aux fonds alloués par le parti à la campagne des intéressés.

145. Bien que les propres contributions d'un candidat soient souvent perçues comme à l'abri des soupçons de corruption ou d'influence indue, le législateur peut en limiter le montant dans le cadre du plafonnement des dépenses totales engagées pendant la campagne électorale et exiger la déclaration des sommes concernées. Il convient également d'exiger des candidats qu'ils publient une déclaration de patrimoine. Toutefois, les erreurs éventuelles contenues dans ces déclarations ne devraient pas pouvoir servir de motif au refus d'enregistrement d'une candidature.

Contributions privées

146. Le financement des partis politiques est une forme de participation politique, de sorte que les partis sont fondés à rechercher des contributions privées. En fait, la législation devrait exiger que tous les partis politiques soient financés, au moins partiellement, par des moyens privés considérés comme l'expression d'un soutien minimum. À l'exception des sources de financement interdites par la législation pertinente, tous les individus devraient être autorisés à exprimer librement leur soutien à un parti politique de leur choix en lui apportant une aide financière ou en nature. Cependant, des limites raisonnables devraient être fixées au montant total des contributions ainsi versées

147. Dans la pratique, les partis et les candidats peuvent également être autorisés par la loi à contracter un prêt pour financer (en partie) leur campagne ou leurs activités. Il est important que des règles sur la transparence traitent régulièrement ce type de ressources. Faire un prêt bancaire exige que des mesures soient prises entre le créancier et le débiteur bien en avance, avant le début de la campagne. Le remboursement s'étend normalement au-delà de la fin de la campagne. Aussi, il ya un risque que ces prêts ne puissent être correctement transcrits dans les rapports financiers des partis et des candidats. Ce dernier est d'autant plus important puisque les prêts qui sont accordés à des conditions très avantageuses ou même avec la possibilité pour le créancier de les passer par profits et pertes devraient en principe être considérés comme une forme d'avantage en nature ou une contribution financière, selon les cas et sous réserve que la législation autorise les dons et le soutien des entités commerciales. Il se peut aussi que le prêt ne soit pas remboursé (en partie ou en totalité) par le parti ou le candidat eux-mêmes, mais par une tierce personne, dans ce cas, le prêt devient également une forme de contribution.

Limitation des contributions

148. Les contributions de source étrangère sont généralement interdites. Ceci est en cohérence avec la Recommandation faite aux Etats membres par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe relative aux règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales (Rec (2003) 4) qui prévoit que les Etats devraient particulièrement limiter, interdire ou sinon réglementer les donations des bailleurs de fonds étrangers. » Cette restriction, en vigueur dans de nombreux Etats membres de l'OSCE, vise à éviter que des intérêts étrangers exercent une influence indue sur les affaires politiques intérieures. Cependant, il s'agit là d'un domaine qui devrait être réglementé avec la plus grande prudence de manière à ne pas empiéter sur la liberté d'association des partis politiques actifs au niveau international. Cette prudence s'impose encore plus au législateur depuis l'adoption de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dont l'article 12, paragraphe 2,

consacre le rôle des partis politiques actifs au niveau de l'UE⁵⁴. De plus, une telle réglementation légale pourrait autoriser un certain soutien financier d'une section étrangère d'un parti politique, conformément aux intentions énoncées aux paragraphes 10.4 et 26 du Document de Copenhague, lesquels envisagent une coopération extérieure et le soutien à des individus, des groupes et des organisations prônant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En fonction du contenu de la réglementation applicable aux sections nationales des associations internationales, le soutien financier émanant de ces organes pourrait ne pas être soumis au même niveau de restrictions. Cependant, il convient de reconnaître que la mise en œuvre de cette approche nuancée du financement étranger risque de s'avérer difficile et que le législateur devrait soigneusement mettre en balance la protection des intérêts nationaux d'une part et les droits des individus, des groupes et des associations de coopérer et de partager des informations d'autre part.

149. Historiquement, des limites ont également été apportées au niveau du finance national dans le but de restreindre la capacité de certains groupes à acquérir une influence politique par le biais d'avantages pécuniers. Le concept central de la gouvernance démocratique est que les partis et les candidats soient responsables devant les citoyens, et non devant de puissances groupes d'intérêts spécifiques. C'est pour cela, qu'un certain nombre de limites raisonnables sur le finacement ont été développées. Il s'agit notamment de limitations relatives aux sociétés appartenant ou contrôlées par l'Etat et aux donateurs anonymes.

150. Les contributions anonymes devraient être strictement réglementées, y compris s'agissant du montant total des contributions anonymes. La législation devrait fixer un plafond suffisamment bas pour qu'aucun donateur anonyme n'acquière une influence indue sans que le public n'en soit informé.

151. La limitation raisonnable des contributions versées par un donneur peut inclure la fixation d'un plafond. Cette méthode s'avère efficace pour réduire la possibilité de corruption ou d'achat d'une influence politique. Toute législation limitant le montant des contributions devrait viser à instaurer un délicat équilibre entre la prévention des distorsions du processus politique en faveur de personnes ou de groupes d'intérêts fortunés d'une part et l'encouragement de la participation politique (y compris par le biais de contributions au parti de leur choix) d'autre part. Il conviendrait de tenir compte de l'inflation en indexant par exemple ce plafond sur le salaire minimum ou un autre indicateur.

13. Financement public

Importance du financement public

152 Au monde entier, le financement public et la réglementation connexe (y compris celle limitant le montant des dépenses, la divulgation et l'exécution impartiale) ont été conçus et adoptés comme un moyen potentiel d'empêcher la corruption, de consacrer le rôle important joué par les partis politiques et de mettre un terme à la dépendance excessive envers les donateurs privés. Ces systèmes de financement visent à s'assurer que tous les partis sont en mesure de se mesurer dans le cadre d'élections en vertu du principe de l'égalité des chances et, par conséquent, à renforcer le pluralisme politique et à contribuer au bon fonctionnement des institutions démocratiques. Généralement, le législateur doit s'efforcer d'atteindre un juste équilibre entre contributions publiques et privées en tant que sources du financement des partis politiques. L'allocation de fonds publics ne devrait en aucun cas limiter ou porter atteinte à l'indépendance d'un parti politique.

153. Le montant des fonds publics alloués aux parties doit être soigneusement calculé de manière à constituer une contribution utile, sans pour autant éliminer le besoin de contributions privées ou annuler l'impact des dons individuels. Même si les particularités des élections et des

⁵⁴ L'article 12, para. 2, se lit comme suit : « Les partis politiques au niveau de l'Union contribuent à l'expression de la volonté politique des citoyens ou citoyennes de l'Union. ».

campagnes électorales dans les différents États empêchent l'identification d'un montant universellement applicable, la législation devrait mettre en place des mécanismes de surveillance conçus pour déterminer périodiquement l'impact des systèmes de financement public et le besoin éventuel de modifier le niveau des allocations. Généralement, les subventions devraient être suffisantes pour apporter un réel soutien, sans pour autant devenir la seule source de revenus ni créer les conditions d'une dépendance excessive à l'égard de l'État.

Soutien financier

154. La législation devrait explicitement autoriser l'État à soutenir financièrement les partis politiques. L'allocation de fonds publics aux partis est fréquemment considérée comme inhérente au respect du principe d'égalité des chances de tous les candidats, notamment dans le cas où le mécanisme de financement de l'État comprend des dispositions spéciales pour les femmes et les représentants des minorités. Lorsqu'une aide financière est accordée aux partis, la législation pertinente devrait énoncer des lignes directrices claires permettant de fixer le montant de ces subventions, lesquelles devraient être allouées aux bénéficiaires selon des modalités objectives et de façon impartiale.

Autres formes de soutien public

155. Outre un financement direct, l'État peut proposer aux partis un soutien revêtant d'autres formes, y compris des exemptions fiscales sur les activités, l'allocation d'un temps d'antenne gratuit ou l'utilisation à titre gracieux de salles de réunions publiques dans le cadre d'une campagne électorale. Dans tous ces cas, l'aide financière et en nature doit être accordée conformément aux principes de l'égalité des chances de tous les partis et de tous les candidats (y compris les femmes et les représentants des minorités). Même si cette aide ne saurait toujours revêtir un caractère absolument « égal », il convient de mettre en place un système permettant de vérifier que la répartition proportionnelle (ou équitable) de l'aide de l'État (qu'elle soit financière ou en nature) répond aux critères d'objectivité, d'équité et de bon sens.

156. Pour soutenir la participation des femmes aux élections, l'État peut également envisager l'adoption d'un système de garde d'enfants gratuit ou de mesures analogues et la mise en œuvre de mécanismes de financement visant spécifiquement les candidats ayant des responsabilités familiales. Ces formes non traditionnelles de contributions en nature peuvent s'avérer nécessaires pour permettre la pleine participation des femmes à la vie politique. D'autres contributions visant à soutenir les candidats de sexe féminin ou désavantagés pourraient être envisagées dans le cadre de l'obligation de réparer les inégalités historiques entachant la vie politique⁵⁵.

157. L'allocation d'un temps d'antenne gratuit aux candidats se présentant aux élections constitue l'une des formes d'aide publique les plus faciles et les plus efficaces. En outre, un temps d'antenne sur les mass media permet à l'État de s'acquitter de son obligation d'engendrer un électorat informé. De surcroît, les médias — ainsi que les systèmes de communication en général — jouent un rôle essentiel dans la lutte contre les stéréotypes associés au sexe. Ils contribuent à présenter une image réaliste des compétences et du potentiel des candidats mâles et femelles, ainsi qu'à dresser le portrait d'hommes et de femmes de manière nuancée et équilibrée en tenant compte des différences. C'est pourquoi tout système de financement public devrait soigneusement envisager l'obligation d'allouer un temps d'antenne aux candidats éligibles. En présence d'un tel système, le temps d'antenne devrait être attribué sur la base du principe de l'égalité de traitement devant la loi (la répartition devrait être raisonnable et égalitaire ou au moins équitable et dépendre du niveau prouvé de soutien). Le principe d'égalité devrait s'appliquer non seulement au temps d'antenne, mais également à la tranche horaire et au cadre de la diffusion.

⁵⁵ Voir, par exemple, la CIEDR et la CEDAW.

158. Une bonne pratique consiste à accorder un crédit d'impôt aux particuliers faisant des contributions en nature soit sous la forme de travail ou de biens et de services. L'Etat devrait autoriser la déductibilité des contributions, y compris les contributions en nature, aux partis politiques. Cependant, en vertu de la Recommandation 2003/4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative aux règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, il est recommandé de limiter le montant de ces déductions fiscales.

Allocation de fonds

159. Les modalités de l'aide publique aux partis politiques devraient être définies dans la législation pertinente. Certains systèmes prévoient l'allocation de fonds avant une élection sur la base des résultats de l'élection précédente ou de la production de preuves d'un niveau minimum de soutien. D'autres systèmes prévoient un paiement intervenant uniquement après les élections sur la base des résultats définitifs. Généralement, l'allocation de tout ou partie des fonds avant les élections permet davantage de garantir la capacité des partis à rivaliser sur un pied d'égalité.

160. Lors de l'élaboration des systèmes d'allocation, il convient de prêter soigneusement attention aux fonds remis avant les élections de préférence aux remboursements intervenant après le scrutin, lesquels risquent souvent de perpétuer l'incapacité des partis nouveaux, petits ou pauvres à se mesurer efficacement aux autres. Un système de financement postélectoral risque de priver ces formations du financement minimum initial nécessaire pour mener une campagne politique. Par conséquent, tout système de ce type risque d'affecter le pluralisme politique. De plus, les fonds devraient être alloués suffisamment longtemps avant les élections pour garantir l'égalité des chances tout au long de la campagne. Reporter la distribution des fonds publics à un stade postérieur de la campagne ou après le jour du scrutin risque de porter gravement atteinte à l'égalité en matière de campagne électorale et d'affaiblir les partis politiques les moins riches.

161. L'allocation de fonds peut être soit strictement égale (« égalité absolue »), soit proportionnelle aux résultats obtenus par les partis concernés lors des dernières élections ou du niveau prouvé de son soutien (« allocation équitable »). Il n'existe aucun système réglementaire applicable universel en la matière. D'aucuns font valoir que les lois prévoyant un financement public parviennent généralement mieux à instaurer un pluralisme politique et une égalité des chances lorsqu'elles prévoient un système d'allocations reposant à la fois sur le principe d'égalité absolue et sur celui de l'équité. Lorsqu'un niveau minimum de soutien est exigé pour obtenir un financement, il convient de veiller à ne pas fixer un seuil excessivement élevé sous peine de porter atteinte au pluralisme politique et aux petits partis. En outre, il est dans l'intérêt du pluralisme politique d'avoir un seuil inférieur pour le financement politique que celui requis pour l'attribution d'un mandat au parlement.

162. La législation fixant les modalités d'allocation de fonds aux partis peut également inclure un système d'encouragement à la participation politique. Par exemple, les subventions de contrepartie (à savoir celles dans le cadre desquelles l'État accorde un montant égal à celui versé au parti par ses sympathisants) peuvent favoriser l'engagement politique du grand public. Cependant, ces systèmes requièrent de solides mécanismes de supervision de manière à s'assurer que le montant déclaré des dons n'est pas gonflé et que tous les dons privés concernés ont été effectués dans le strict respect de la réglementation pertinente.

163. La législation devrait veiller à ce que la formule de l'attribution de fonds n'offre pas de monopole ou de un montant disproportionné à l'un des parti. La formule d'attribution des fonds ne devrait pas non plus permettre que les deux plus grands partis politiques monopolisent la réception des fonds publics.

Exigence d'un financement public

164. Il conviendrait au minimum qu'un certain niveau de financement public soit consenti à tous les partis représentés au Parlement. Toutefois, afin de promouvoir le pluralisme politique, des fonds devraient être idéalement alloués également à tous les partis pouvant arguer d'un niveau minimum de soutien auprès des citoyens et présentant des candidats à une élection. Cette pratique revêt une importance particulière pour les nouveaux partis qui doivent se voir accorder une chance équitable de rivaliser avec les partis en place.

165. Le niveau du financement public disponible devrait être clairement défini dans la législation et la réglementation pertinentes. Les droits et devoirs de l'organisme jouissant du pouvoir légal de fixer et de réviser le niveau maximum de cette aide financière devraient être clairement définis dans la loi. Le financement public des partis politiques doit s'accompagner d'une supervision des comptes des partis par des organismes publics spécifiques.

166. Le financement public, en fournissant des ressources accrues aux partis politiques, peut renforcer le pluralisme politique. Il est donc raisonnable que la loi exige des partis bénéficiaires qu'ils puissent apporter la preuve d'un niveau minimum de soutien de l'électorat avant de recevoir les fonds. Cependant, le refus d'accorder des subventions publiques aux autres partis risque d'affecter le pluralisme et les options politiques. Il est admis, à titre de bonne pratique, d'énoncer des lignes directrices indiquant clairement comment les nouveaux partis peuvent être autorisés dans certains cas à recevoir des fonds publics et comment étendre l'aide publique au-delà des partis représentés au Parlement. Un système généreux sous l'angle des conditions à remplir pour bénéficier de fonds publics a le mérite de garantir que les électeurs se verront proposer suffisamment d'options politiques pour opérer un choix réel.

167. L'allocation de fonds motivée par le désir de soutenir les candidates ne saurait être considérée comme discriminatoire et doit s'analyser sous l'angle des mesures spéciales prévues à l'article 4 de la CEDAW. Comme indiqué dans la Recommandation 2003/3 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique, l'allocation de fonds publics peut être subordonnée au respect d'exigences relatives à la participation des femmes. Bien qu'il faille respecter l'indépendance du fonctionnement interne des partis sous l'angle de la sélection de leurs candidats et de l'élaboration de leur programme politique, on peut légitimement faire dépendre le financement public du respect d'une série d'obligations fondamentales. L'application de ces principes aux représentants des minorités est également considérée comme une bonne pratique.

168. Il est raisonnable pour un État d'énoncer dans sa législation les conditions minimales pour qu'un parti puisse bénéficier d'un financement public. Ces conditions peuvent notamment inclure :

- l'enregistrement du parti,
- la preuve d'un niveau minimum de soutien,
- la représentation équilibrée des sexes⁵⁶,
- la production dans les règles de rapports financiers (y compris ceux relatifs aux élections précédentes),

⁵⁶ L'octroi de subventions aux partis peut être subordonné au respect de l'équilibre entre les sexes, dans la mesure où le soutien financier est un privilège et non un droit. Selon la Recommandation 2003(3) du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe : « Les États membres devraient [...] (1) Envisager l'adoption de réformes législatives visant à instaurer des seuils de parité pour les candidatures aux élections locales, régionales, nationales et supranationales. Dans les cas où il existe des listes à la proportionnelle, prévoir l'introduction de systèmes d'alternance hommes/femmes. (2) Envisager d'agir par le biais du financement public des partis politiques pour les encourager à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes. ».

- le respect des normes pertinentes de comptabilité et de vérification des comptes.

14. Réglementation du financement des partis et des campagnes

Limitation des dépenses

169. La réglementation du financement des partis et des campagnes est nécessaire pour protéger le processus démocratique, y compris au besoin en limitant les dépenses. Comme l'a indiqué le Comité des droits de l'homme des Nations Unies dans son observation générale n°25 « La limitation raisonnable des dépenses engagées dans le cadre d'une campagne peut s'avérer justifiée si elle apparaît nécessaire pour garantir le libre choix des électeurs et contribuer à ce que le processus démocratique ne soit pas affecté par les dépenses disproportionnées d'aucun candidat ou parti. Les résultats d'élections sincères doivent être respectés et mis en œuvre. » L'un des éléments clés d'un tel cadre est le respect de l'exigence de transparence. Tous les systèmes d'attribution de fonds et rapports financiers, pendant et en dehors des périodes de campagne officielle, doivent être conçus pour garantir la transparence, conformément aux principes de la Convention des Nations Unies contre la corruption et aux recommandations pertinentes du Conseil de l'Europe en la matière.

170. La transparence dans le financement des partis et des campagnes, comme indiqué ci-dessus, joue un rôle important dans la protection des droits des électeurs ainsi que dans la prévention de la corruption. La transparence est également importante car le public a le droit de recevoir des informations pertinentes et d'être informé. Les électeurs doivent avoir des informations pertinentes sur les soutiens donnés aux partis politiques afin de déterminer la responsabilité des partis.

171. Des limites raisonnables aux dépenses de campagne pourraient être justifiées lorsque cela est nécessaire à garantir que le libre choix des électeurs n'est pas subverti ni le processus démocratique faussé par des dépenses disproportionnées en faveur d'aucun candidat ou parti politique.

172. Il est raisonnable pour un État de plafonner les dépenses qu'un parti politique peut engager dans le cadre d'une élection, de manière à atteindre le but légitime consistant à assurer l'égalité entre les candidats. Toutefois, le but légitime de ces restrictions doit être mis en balance avec le besoin tout aussi légitime de protéger d'autres droits comme la liberté d'association et d'expression. Cet exercice requiert une analyse minutieuse afin de ne pas fixer de plafond excessivement contraignant. Ledit plafond est généralement défini soit de manière absolue, soit de manière relative en fonction de facteurs tels que la population électorale d'une circonscription particulière et le coût des matériels et des services requis pour mener campagne. Il convient de noter que le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe est partisan de la deuxième option : le plafond devrait être fixé, quel que soit le système adopté, en tenant compte du nombre d'électeurs. En tout cas, quelle que soit l'option retenue, ce plafond devrait être clairement défini dans la loi.

173. De plus, l'organe officiel chargé de fixer et de réviser ce plafond devrait être clairement établi et ses compétences précisées dans la législation pertinente. Le plafond devrait être réaliste (de manière à garantir à tous les partis la capacité de mener une campagne efficace) et tenir compte du coût élevé des campagnes électorales modernes. Le plafond devrait de préférence prendre l'inflation en considération : les dispositions pertinentes devraient donc prévoir une forme d'indexation au lieu d'énoncer des chiffres absolus.

Exigences en matière d'information financière relative aux campagnes

174. Les États devraient exiger des partis politiques de conserver la trace de toutes les contributions directes et en nature accordées aux partis politiques et aux candidats pendant la période électorale. Ces documents devraient être accessibles au public et permettre notamment de vérifier que le plafond applicable n'a pas été dépassé.

175. Chaque parti devrait également être tenu de fournir certaines informations de base aux autorités officielles compétentes (généralement un organe d'administration des élections ou un organisme de contrôle prévu à l'avance) avant le début de la campagne. Ces informations pourraient inclure le numéro du compte en banque du parti et des données à caractère personnel sur les personnes responsables de ses finances.

176. Les rapports relatifs aux dépenses engagées pendant la campagne devraient être remis aux autorités compétentes dans un délai de 30 jours à compter de la date du scrutin. Ils devraient indiquer non seulement les dépenses du parti dans son ensemble, mais également de chaque candidat et liste de candidats. La loi devrait définir le format des rapports afin que les partis fournissent des rapports standardisés qui décrivent toutes les catégories d'information exigées et que les rapports des partis puissent être comparés. Afin de renforcer la transparence, ces rapports financiers pourraient être rendus en temps opportuns et publics sur Internet à titre de bonne pratique.

Exigences en matière d'information financière relative aux partis

177. L'article 7, paragraphe 3, de la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) oblige les États signataires à déployer des efforts de bonne foi afin d'accroître la transparence du financement des candidatures à un mandat public et des partis politiques. La communication d'informations financières sur le parti constitue le principal instrument permettant de mettre cette politique de transparence en œuvre. Si certains types de règlements permettent de contrôler le rôle de l'argent dans le processus politique — c'est notamment le cas de ceux instituant le plafonnement des dépenses, l'interdiction de certaines formes de revenus et la distribution de subventions publiques —, la communication effective d'informations est indispensable à la mise en œuvre efficace des autres règlements.

178. , Les partis politiques devraient être tenus de soumettre leurs rapports de divulgation à l'organe de contrôle compétent au moins une fois par an, même les années où aucune campagne n'a lieu. Ces rapports devraient indiquer à la fois les contributions reçues et les dépenses engagées. Même si l'obligation d'indiquer l'identité des donateurs pourrait favoriser la transparence, le législateur devra mettre en balance ce but légitime et des facteurs tels que la protection de la vie privée et la lutte contre l'intimidation. Tous les rapports de divulgation devraient être sur une base de donnée consolidée qui inclut tous les niveaux d'activités des partis..

179. Les rapports devraient clairement distinguer entre les revenus et les dépenses. De plus, le format retenu devrait permettre de répartir les dons entre les catégories standards prévues par les règlements pertinents. La nature et la valeur de tous les dons reçus par un parti politique devraient être clairement identifiées dans les rapports.

180. Les rapports devraient inclure (en cas de besoin) à la fois le financement général des partis et les finances engagées dans le cadre d'une campagne. Ils devraient également clairement identifier les dépenses engagées au profit du parti et celles engagées au profit d'un candidat individuel.

181. Un parti pourrait être tenté de contourner les exigences pesant sur le financement des campagnes en organisant des activités pendant une période « préélectorale » ou en recourant à d'autres chargés de canaliser des fonds ou des services. Le recours à d'autres en tant qu'intermédiaires est connu dans certains États comme l'utilisation de « tiers » Pour limiter ces pratiques abusives, il convient de mettre en place de solides systèmes d'information financière visant les périodes séparant deux élections successives. La législation devrait énoncer des lignes directrices claires concernant les activités non autorisées pendant la campagne préélectorale et les revenus ou les dépenses utilisées pendant ladite période devraient faire l'objet d'un examen approprié et donner éventuellement lieu à des sanctions. La législation devrait clairement indiquer les personnes pouvant recevoir des fonds d'un parti au cours de la

période préélectorale, ainsi que plafonner l'utilisation de tels fonds par des tiers n'étant pas directement associés au dit parti.

182. La transparence des informations — laquelle constitue une bonne pratique largement acceptée — exige la publication des rapports financiers des partis. Le respect de cette obligation nécessite des rapports suffisamment détaillés pour se révéler utiles et compréhensibles par le grand public. Alors que la publication de ces rapports financiers est essentielle pour établir la confiance du public dans les fonctions d'un parti, il convient cependant d'assurer un juste équilibre entre la nécessité d'informer et les préoccupations des donateurs relatifs au respect de leur vie privée.

Usage abusif des ressources de l'État

183. L'usage abusif des ressources de l'État est condamné au monde entier par les normes internationales. Même si le fait d'exercer un mandat confère inévitablement un avantage naturel, le législateur doit tenter de ne pas pérenniser ou accroître ledit avantage. Les partis au pouvoir et les candidats sortants ne doivent pas recourir aux fonds ou aux ressources de l'État (matériel, contrats de travail, moyens de transport, personnel) pour leurs intérêts. Le paragraphe 5.4 du Document de Copenhague émanant des Etats membres de l'OSCE dispose, à cet égard que chaque Etats membres devront maintenir 'une séparation nette entre l'Etat et les partis politiques ; en particulier, les partis politiques ne seront pas confondus avec l'Etat. »

184. Pour permettre le contrôle efficace de l'utilisation des ressources de l'État, la législation devrait clairement définir les critères permettant de conclure à un usage abusif. Par exemple, lorsque les candidats sortants se voient fréquemment accorder l'usage gratuit du système postal (perçu comme nécessaire pour informer le public de leurs actes de gouvernance), les courriers incluant de la propagande du parti ou le programme du candidat constituent un usage abusif de cette ressource gratuite. La législation doit s'efforcer de prévenir ces abus.

185. L'usage abusif des ressources de l'État peut inclure la manipulation ou l'intimidation d'employés du secteur public : il n'est pas rare qu'un gouvernement exige de ses employés qu'ils assistent à un rassemblement de soutien. Ces pratiques devraient être expressément et universellement interdites par la loi.

186. Les employés du secteur public (fonctionnaires) ne peuvent être contraints par un parti politique de verser de l'argent audit parti. La loi devrait interdire cette pratique en ce qu'elle constitue un abus des deniers publics.

Organes de contrôle

187. . Comme indiqué par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe dans sa Recommandation 2003/4 :

« Les États devraient prévoir la mise en place d'un système de contrôle indépendant du financement des partis politiques et des campagnes électorales.

Le système de contrôle indépendant devrait comporter la vérification des comptes des partis politiques et des dépenses des campagnes électorales, ainsi que leur présentation et leur publication.»

Ce contrôle peut être exercé par divers types d'organes, y compris un organe de surveillance ou un organisme officiel compétent en matière de vérification des comptes de l'État. Quel que soit l'organe choisi pour vérifier les rapports financiers d'un parti, la législation et la pratique de l'État devraient inclure des mesures efficaces conçues pour le mettre à l'abri des pressions politiques et garantir son impartialité. Une telle indépendance est indispensable au bon fonctionnement de l'organe en question et doit être érigée en condition impérative par la loi. En particulier, il est vivement recommandé que les procédures de nomination soient fixées par le

législateur avec le plus grand soin afin d'empêcher l'exercice d'influences politiques sur les membres de cet organe.

188. La législation devrait fixer la procédure de nomination des membres de l'organe de contrôle, définir clairement leur pouvoirs et leurs tâches, préciser le type et la portée des violations passibles de sanctions et énoncer des consignes claires concernant le processus de recours contre les décisions rendues.

189. L'organe de contrôle devrait se voir conférer le pouvoir de surveiller les comptes et d'effectuer la vérification des rapports financiers soumis par les partis et les candidats. Le processus de vérification des comptes devrait être défini dans la législation pertinente. La réglementation financière pouvant trop souvent favoriser un traitement discriminatoire ou entaché de préjugés par les organes de contrôle, il convient de prévenir ce type de comportements. Par conséquent, la législation devrait préciser le processus et les procédures permettant de déterminer les modalités de sélection des rapports de parti devant faire l'objet d'une vérification. En tout état de cause, ces vérifications devraient revêtir un caractère non discriminatoire et objectif.

Sanctions pour des violations en matière financière

190. Les irrégularités en matière d'information financière, le non-respect de la réglementation relative à cette information ou l'usage impropre de fonds publics devraient entraîner la perte de tout ou partie des fonds concernés par le parti. Les autres sanctions disponibles peuvent inclure le paiement d'amendes administratives par le parti. Comme l'a indiqué le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, les partis politiques devraient être soumis à « des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives » en cas de violations des lois en matière de financement politique. Les sanctions relatives à ce type de violations sont décrites en détail au paragraphe 200.

191. Comme indiqué ci-dessous au paragraphe 200, toutes les sanctions doivent revêtir un caractère proportionné. Dans le cadre des violations en matière financière, il devrait être pris en considération le montant de l'argent impliqué, s'il y avait déjà eu tentative de violations et s'il y a eu des violations récurrentes.

192. Alors que la plupart des sanctions pénales sont réservées aux violations graves portant atteinte à l'intégrité publique, la législation devrait également prévoir une série de sanctions administratives pouvant être appliquées en cas d'acquisition ou d'utilisation impropre de leurs fonds par les partis.

Partie V - Contrôle des partis politiques

16. Établissement d'organes de contrôle

Impartialité et neutralité du contrôle

193. Les organes de contrôle doivent demeurer neutres et objectifs en matière d'enregistrement (à supposer que cette formalité soit obligatoire), de vérification des comptes et de réglementation de l'activité des partis politiques. La réglementation doit toujours être appliquée de manière objective et non discriminatoire. Tous les partis devraient être soumis aux mêmes dispositions réglementaires et se voir accorder un traitement égal concernant l'application desdites dispositions.

Compétences et mandat des organes de contrôle

194. Il conviendrait d'identifier clairement les organes responsables du contrôle des partis politiques et d'énoncer des lignes directrices précises définissant leurs fonctions et les limites de leur pouvoir. Généralement, l'enregistrement est contrôlé par le ministère compétent ou par un organe judiciaire. Quel que soit l'organe de contrôle retenu, celui-ci doit revêtir un caractère non partisan et répondre aux critères d'indépendance et d'impartialité. Les partis devraient être autorisés à introduire un recours devant le tribunal compétent contre les décisions rendues par les organes de contrôle⁵⁷ et, en tout état de cause, les autorités devraient être tenues responsables de leurs décisions.

195. La législation doit inclure des lignes directrices sur la manière dont une violation des dispositions pertinentes peut être signalée aux organes de contrôle, les pouvoirs d'enquête dont ceux-ci disposent et l'éventail des sanctions applicables. En règle générale, la législation devrait accorder aux organes de contrôle la capacité d'enquêter sur les violations potentielles et, si nécessaire, d'engager des poursuites. En l'absence de tels pouvoirs d'enquête, ces organes risquent en effet de ne pas être à même de remplir efficacement leur mandat. Il est également nécessaire de prévoir des fonds suffisants pour assurer le bon fonctionnement de l'organe de contrôle.

196. La législation devrait clairement définir le processus de prise de décision des organes de contrôle. Les organes chargés de la surveillance des partis politiques devraient s'abstenir d'exercer un contrôle excessif sur les activités des intéressés. La majorité de ces fonctions relève en effet des affaires internes des partis et ne devrait être portée à l'attention des autorités que dans des circonstances exceptionnelles et uniquement pour garantir le respect de la loi.

197. Pour assurer la transparence et l'indépendance du contrôle, la législation devrait énoncer les modalités de désignation des organes compétents. Généralement, il vaut mieux, au nom de la garantie d'un bon fonctionnement, procéder à cette désignation dans le cadre d'une procédure totalement distincte du cycle électoral. De plus, la nomination des membres à vie ou pour un seul mandat constitue généralement une bonne pratique. Elle permet aux intéressés d'agir à l'abri de toute influence politique. En tout état de cause, la législation devrait interdire à l'entité chargée de nommer les membres de l'organe de contrôle de révoquer les intéressés à sa guise.

198. La loi devrait également clairement préciser le délai dans lequel les décisions relatives au contrôle ou à la formation d'un parti politique devraient être rendues. Cette condition est essentielle en raison du caractère sensible et temporaire du processus électoral. Par exemple, 30 jours semblent un délai raisonnable concernant les décisions en matière d'établissement et d'enregistrement d'un parti. La législation devrait également prévoir la possibilité de soumettre de nouveau les documents d'enregistrement d'un parti, de manière à pouvoir corriger les erreurs minimales ayant motivé un premier refus.

Sanctions contre les partis politiques pour non respect de la loi

199. Les sanctions devraient être applicables aux partis politiques reconnus coupables d'une violation de la réglementation pertinente. Ces sanctions devraient toujours être objectives, applicables, efficaces et proportionnées par rapport à l'objectif spécifique poursuivi. Le recours à des sanctions engageant la responsabilité des partis politiques pour leurs actions ne devraient pas confondues avec l'interdiction et la dissolution basée sur le fait qu'un parti use de la violence ou menace à la paix civile et l'ordre constitutionnel démocratique du pays. L'interdiction et la dissolution découlent de circonstances extrêmes et reposent non pas sur le

⁵⁷ Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale n° 32 (UN Doc. CCPR/C/GC/3), paras. 18 et 19. Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres aux États membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques, article 3.

fait de tenir les partis politiques pour responsables de leurs violations de la loi mais sur sont rendues nécessaires par les exigences d'une société démocratique. Si un parti viole régulièrement les dispositions légales et qu'il ne fait aucun effort pour corriger son comportement, la perte de son statut légal peut être appropriée. La perte du statut légal peut être significative lorsque celui-ci donne lieu à un soutien financier public au bénéfice des partis.

200. Les sanctions pour non respect des dispositions légales devraient être variées. Comme indiqué ci-dessus, les sanctions doivent être en lien avec la violation et le respect du principe de proportionnalité. Ces sanctions devraient inclure :

- des amendes administratives dont le montant devrait tenir compte de la nature de la violation, y compris si cette dernière est une récidive
- La perte partielle ou totale du financement public et d'autres formes de soutien public, qui pourraient être imposées comme une mesure temporaire pour une période donnée de temps
- Suspension du soutien de l'Etat pour l'avenir ou pendant un laps de temps déterminé
- La perte totale ou partielle du remboursement des dépenses de campagnes.
- Confiscation par la Trésorerie de l'Etat de l'appui financier déjà transféré ou accepté par un parti
- Suspension pour la présentation de candidats aux élections pour une période de temps définie
- Les sanctions pénales en cas de violations importantes, imposées à l'encontre des membres du parti qui sont responsables de la violation
- Annulation de l'élection d'un candidat au pouvoir, mais uniquement par un tribunal légalement constitué dans le respect des droits de la défense et seulement si la violation est susceptible d'avoir influencé le résultat électoral
- Perte du statut légal

S'il s'avère que des sections locales d'un parti ont agi au nom des instances dirigeantes nationales, les sanctions peuvent être appliquées au parti dans son ensemble.

201. Les sanctions devraient toujours être compatibles avec le principe de proportionnalité. Avant l'adoption de toute sanction, l'autorité de régulation devrait examiner attentivement l'objectif de la sanction pour éviter un éventuel effet préjudiciable au pluralisme politique ou la jouissance des droits protégés. Lorsque des sanctions sont imposées, le public devrait être informé des faits donnant lieu à la violation de la loi et de la sanction imposée au parti politique

202. . Lorsque des sanctions sont imposées, le parti en question doit avoir recours à un procès équitable par un tribunal impartial. Alors que les autorités réglementaires peuvent déterminer les sanctions, le parti devrait pouvoir demander que la décision finale concernant les sanctions devraient être prises par l'autorité judiciaire, conformément aux principes judiciaires.

16. Le droit à un recours effectif et à ce que sa cause entendue équitablement par un tribunal impartial

Droit à un recours effectif

203. L'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme énonce que « Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. » Des dispositions analogues instituant le droit à un recours effectif se trouvent dans l'article 8 de la DUDH, l'article 2 du PIDCP et l'article 5 de l'ICERD. Ainsi, la législation devrait exiger que l'État fournisse un recours effectif pour toute violation des droits fondamentaux d'association et d'expression. Un recours peut être introduit devant une autorité administrative compétente, législative ou judiciaire, mais doit être disponible pour toutes les violations des droits fondamentaux garantis par les instruments internationaux et régionaux. Pour être efficace, les recours doivent être accessibles dans les meilleurs délais. Un recours qui

intervient trop tard ne permet pas d'obtenir une réparation adéquate. Pour qu'un recours soit effectif, il doit intervenir au moment opportun.

Droit à une procédure équitable et publique devant un tribunal impartial.

204. L'article 6 de la Convention des droits de l'homme énonce que « *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil.* » Des dispositions analogues figurent à l'article 10 de la DUDH et de l'article 14 du PIDCP. Cela inclut le droit à ce que sa cause soit entendue publiquement et rapidement par un tribunal impartial, l'égalité d'accès à la procédure judiciaire, et l'égalité des armes. Le droit à un procès équitable et public couplé avec le droit à un recours effectif, constitue un moyen adéquat pour faire cesser une violation des droits fondamentaux. Ainsi, toute ingérence des autorités dans les activités des partis politiques devraient être l'occasion pour le parti de contester cette décision ou cette action devant un tribunal légalement constitué et que sa requête soit tranchée publiquement par un tribunal impartial. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne une décision aussi grave l'interdiction ou la dissolution d'un parti politique. Une audience devant une autorité judiciaire compétente devrait être nécessaire dans tous les cas de dissolution ou d'interdiction.

205. La législation devrait inclure des dispositions permettant de contester toute décision rendue par une autorité de contrôle et affectant la liberté d'association d'un parti politique ou d'autres droits protégés (y compris un refus d'enregistrement dudit parti ou la perte de son statut sur la base des résultats des élections). D'une manière générale, les procédures et les recours judiciaires devraient pouvoir être engagés dès que le contentieux porte sur des droits fondamentaux⁵⁸. Par conséquent, tous les partis devraient pouvoir introduire un recours approprié devant un tribunal judiciaire contre les décisions rendues par un organe de contrôle. À supposer qu'une telle procédure soit engagée, chaque parti (en sa qualité d'entité collective) devrait pouvoir faire entendre sa cause équitablement et publiquement.

206.. La célérité constitue un aspect important de l'équité d'une procédure. Tout délai anormalement long risque en effet de s'analyser en une violation du droit à une procédure équitable⁵⁹. La législation devrait fixer des délais raisonnables concernant l'introduction d'un recours et l'examen de celui-ci en tenant dûment compte de toute considération particulière inhérente à la teneur de la décision.

207. La législation devrait préciser les modalités d'introduction d'un recours judiciaire (appel) d'une décision affectant les droits d'un parti politique. La législation devrait également étendre le droit à l'examen judiciaire de ces décisions à des personnes ou d'autres partis qui sont touchées par la décision contestées.

I. ANNEXES

ANNEX A – SELECTION DES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX ET REGIONAUX

This section include a selection of text excerpted from relevant international and regional instruments critical to the regulation and functioning of political parties in the OSCE region and discussed in this document. The International Covenant on Civil and Political Rights and the European Convention on Human rights represent legal obligations upon states, having undergone a process of ratification. While the Universal Declaration of Human Rights and the Copenhagen Document do not have the force of binding law, the nature of these political commitments make them persuasive upon signatory states.

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

⁵⁹ Observation générale n° 32, para. 27, du Comité des droits de l'homme des Nations Unies.

International Covenant on Civil and Political Rights

Article 2

1. Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the present Covenant, without distinction of any kind, such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.

2. Where not already provided for by existing legislative or other measures, each State Party to the present Covenant undertakes to take the necessary steps, in accordance with its constitutional processes and with the provisions of the present Covenant, to adopt such legislative or other measures as may be necessary to give effect to the rights recognized in the present Covenant.

3. Each State Party to the present Covenant undertakes:

(a) To ensure that any person whose rights or freedoms as herein recognized are violated shall have an effective remedy, notwithstanding that the violation has been committed by persons acting in an official capacity;

(b) To ensure that any person claiming such a remedy shall have his right thereto determined by competent judicial, administrative or legislative authorities, or by any other competent authority provided for by the legal system of the State, and to develop the possibilities of judicial remedy;

(c) To ensure that the competent authorities shall enforce such remedies when granted.

Article 14

1. All persons shall be equal before the courts and tribunals. In the determination of any criminal charge against him, or of his rights and obligations in a suit at law, everyone shall be entitled to a fair and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law. The press and the public may be excluded from all or part of a trial for reasons of morals, public order (ordre public) or national security in a democratic society, or when the interest of the private lives of the parties so requires, or to the extent strictly necessary in the opinion of the court in special circumstances where publicity would prejudice the interests of justice; but any judgment rendered in a criminal case or in a suit at law shall be made public except where the interest of juvenile persons otherwise requires or the proceedings concern matrimonial disputes or the guardianship of children.

Article 19

1. Everyone shall have the right to hold opinions without interference.

2. Everyone shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of his choice.

3. The exercise of the rights provided for in paragraph 2 of this article carries with it special duties and responsibilities. It may therefore be subject to certain restrictions, but these shall only be such as are provided by law and are necessary:

(a) For respect of the rights or reputations of others;

(b) For the protection of national security or of public order (ordre public), or of public health or morals.

Article 22

1. Everyone shall have the right to freedom of association with others, including the right to form and join trade unions for the protection of his interests.

2. No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those which are prescribed by law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order (ordre public), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others. This article shall not prevent the imposition

of lawful restrictions on members of the armed forces and of the police in their exercise of this right.

3. Nothing in this article shall authorize States Parties to the International Labour Organisation Convention of 1948 concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organize to take legislative measures which would prejudice, or to apply the law in such a manner as to prejudice, the guarantees provided for in that Convention.

Article 26

All persons are equal before the law and are entitled without any discrimination to the equal protection of the law. In this respect, the law shall prohibit any discrimination and guarantee to all persons equal and effective protection against discrimination on any ground such as race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.

Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women

Article 3

States Parties shall take in all fields, in particular in the political, social, economic and cultural fields, all appropriate measures, including legislation, to ensure the full development and advancement of women, for the purpose of guaranteeing them the exercise and enjoyment of human rights and fundamental freedoms on a basis of equality with men.

Article 4

1. Adoption by States Parties of temporary special measures aimed at accelerating de facto equality between men and women shall not be considered discrimination as defined in the present Convention, but shall in no way entail as a consequence the maintenance of unequal or separate standards; these measures shall be discontinued when the objectives of equality of opportunity and treatment have been achieved.

Article 7

States Parties shall take all appropriate measures to eliminate discrimination against women in the political and public life of the country and, in particular, shall ensure to women, on equal terms with men, the right:

- (a) To vote in all elections and public referenda and to be eligible for election to all publicly elected bodies;
- (b) To participate in the formulation of government policy and the implementation thereof and to hold public office and perform all public functions at all levels of government;
- (c) To participate in non-governmental organizations and associations concerned with the public and political life of the country.

International Convention on the Elimination of Racial Discrimination

Article 2(2)

States Parties shall, when the circumstances so warrant, take, in the social, economic, cultural and other fields, special and concrete measures to ensure the adequate development and protection of certain racial groups or individuals belonging to them, for the purpose of guaranteeing them the full and equal enjoyment of human rights and fundamental freedoms. These measures shall in no case entail as a consequence the maintenance of unequal or separate rights for different racial groups after the objectives for which they were taken have been achieved.

Article 5

In compliance with the fundamental obligations laid down in article 2 of this Convention, States Parties undertake to prohibit and to eliminate racial discrimination in all its forms and to guarantee the right of everyone, without distinction as to race, colour, or national or ethnic origin, to equality before the law, notably in the enjoyment of the following rights: ...

(ix) The right to freedom of peaceful assembly and association

United Nations Convention Against Corruption

Article 7(3)

Each State Party shall also consider taking appropriate legislative and administrative measures, consistent with the objectives of this Convention and in accordance with the fundamental principles of its domestic law, to enhance transparency in the funding of candidatures for elected public office and, where applicable, the funding of political parties.

Universal Declaration of Human Rights

Article 19

Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinions without interference and to seek, receive and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers.

Article 20

1. Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and association.

2. No one may be compelled to belong to an association.

Beijing Declaration and Platform for Action

Article 13.

13. Women's empowerment and their full participation on the basis of equality in all spheres of society, including participation in the decision-making process and access to power, are fundamental for the achievement of equality, development and peace.

Article 24

Take all necessary measures to eliminate all forms of discrimination against women and the girl child and remove all obstacles to gender equality and the advancement and empowerment of women;

Article 32

Intensify efforts to ensure equal enjoyment of all human rights and fundamental freedoms for all women and girls who face multiple barriers to their empowerment and advancement because of such factors as their race, age, language, ethnicity, culture, religion, or disability, or because they are indigenous people.

Platform for Action

192. Actions to be taken by Governments:

A

B – Take measures, including where appropriate, in electoral systems that encourage political parties to integrate women in elective and non-elective public positions in the same proportion and levels as men.

193. By political parties:

- (a) Consider examining party structures and procedures to remove all barriers that directly or indirectly discriminate against the participation of women;
- (b) Consider developing initiatives that allow women to participate fully in all internal policy-making structures and appointive and electoral nominating processes;
- (c) Consider incorporating gender issues in their political agenda taking measures to ensure that women can participate in the leadership of political parties on an equal basis with men.

197. By Governments, national bodies, the private sector, political parties, trade unions, employers' organizations, subregional and regional bodies, non-governmental and international organizations and educational institution;

- (a) Provide leadership and self-esteem training to assist women and girls, particularly those with special needs, women with disabilities and women belonging to racial and ethnic minorities to strengthen their self-esteem and to encourage them to take decision-making positions;
- (b) Have transparent criteria for decision-making positions and ensure that the selecting bodies have a gender-balanced composition;
- (c) create a system of mentoring for inexperienced women and, in particular, offer training, including training in leadership and decision-making, public speaking and self-assertion, as well as in political campaigning;
- (d) provide gender-sensitive training for women and men to promote non-discriminatory working relationships and respect for diversity in work and management styles;
- (e) develop mechanisms and training to encourage women to participate in the electoral process, political activities and other leadership areas.

Charter of the Fundamental Rights of the European Union

Article 12

1. Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association at all levels, in particular in political, trade union and civic matters, which implies the right of everyone to form and to join trade unions for the protection of his or her interests.
2. Political parties at Union level contribute to expressing the political will of the citizens of the Union.

Article 21

1. Any discrimination based on any ground such as sex, race, colour, ethnic or social origin, genetic features, language, religion or belief, political or any other opinion, membership of a national minority, property, birth, disability, age or sexual orientation shall be prohibited.
2. Within the scope of application of the Treaty establishing the European Community and of the Treaty on European Union, and without prejudice to the special provisions of those Treaties, any discrimination on grounds of nationality shall be prohibited.

Article 23

Equality between men and women must be ensured in all areas, including employment, work and pay. The principle of equality shall not prevent the maintenance or adoption of measures providing for specific advantages in favour of the under-represented sex.

European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (European Convention on Human Rights)

Article 10

1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public

authority and regardless of frontiers. This article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.

2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.

Article 11

1. Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of his interests.

2. No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals or for the protection of the rights and freedoms of others. This article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on the exercise of these rights by members of the armed forces, of the police or of the administration of the State.

Article 14

The enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.

**European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms
(European Convention on Human Rights) – Protocol 12**

Article 1

1. The enjoyment of any right set forth by law shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status.

2. No one shall be discriminated against by any public authority on any ground such as those mentioned in paragraph 1.

Framework Convention for the Protection of National Minorities

Article 4

1. The Parties undertake to guarantee to persons belonging to national minorities the right of equality before the law and of equal protection of the law. In this respect, any discrimination based on belonging to a national minority shall be prohibited.

2. The Parties undertake to adopt, where necessary, adequate measures in order to promote, in all areas of economic, social, political and cultural life, full and effective equality between persons belonging to a national minority and those belonging to the majority. In this respect, they shall take due account of the specific conditions of the persons belonging to national minorities.

3. The measures adopted in accordance with paragraph 2 shall not be considered to be an act of discrimination.

Article 7

The Parties shall ensure respect for the right of every person belonging to a national minority to freedom of peaceful assembly, freedom of association, freedom of expression, and freedom of thought, conscience and religion.

Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at the Local Level

Article 3

Each Party undertakes, subject to the provisions of Article 9, to guarantee to foreign residents, on the same terms as to its own nationals:

(a) the right to freedom of expression; this right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises;

(b) the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of their interests. In particular, the right to freedom of association shall imply the right of foreign residents to form local associations of their own for purposes of mutual assistance, maintenance and expression of their cultural identity or defense of their interests in relation to matters falling within the province of the local authority, as well as the right to join any association.

Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE (Copenhagen Document)

Paragraph 7

To ensure that the will of the people serves as the basis of the authority of government, the participating States will...

(7.5) - respect the right of citizens to seek political or public office, individually or as representatives of political parties or organizations, without discrimination;

(7.6) - respect the right of individuals and groups to establish, in full freedom, their own political parties or other political organizations and provide such political parties and organizations with the necessary legal guarantees to enable them to compete with each other on a basis of equal treatment before the law and by the authorities;

(7.7) - ensure that law and public policy work to permit political campaigning to be conducted in a fair and free atmosphere in which neither administrative action, violence nor intimidation bars the parties and the candidates from freely presenting their views and qualifications, or prevents the voters from learning and discussing them or from casting their vote free of fear of retribution;

(7.8) - provide that no legal or administrative obstacle stands in the way of unimpeded access to the media on a non-discriminatory basis for all political groupings and individuals wishing to participate in the electoral process;

Paragraph 9

The participating States reaffirm that:

(9.1) - everyone will have the right to freedom of expression including the right to communication. This right will include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. The exercise of this right may be subject only to such restrictions as are prescribed by law and are consistent with international standards. In particular, no limitation will be imposed on access to, and use of, means of reproducing documents of any kind, while respecting, however, rights relating to intellectual property, including copyright

(9.3) - the right of association will be guaranteed. The right to form and subject to the general right of a trade union to determine its own membership freely to join a trade union will be guaranteed. These rights will exclude any prior control. Freedom of association for workers, including the freedom to strike, will be guaranteed, subject to limitations prescribed by law and consistent with international standards.

Paragraph 10

In reaffirming their commitment to ensure effectively the rights of the individual to know and act upon human rights and fundamental freedoms, and to contribute actively, individually or in association with others, to their promotion and protection, the participating States express their commitment to:

(10.4) - allow members of such groups and organizations to have unhindered access to and communication with similar bodies within and outside their countries and with international organizations, to engage in exchanges, contacts and co-operation with such groups and organizations and to solicit, receive and utilize for the purpose of promoting and protecting human rights and fundamental freedoms voluntary financial contributions from national and international sources as provided for by law.

Paragraph 26

The participating States recognize that vigorous democracy depends on the existence as an integral part of national life of democratic values and practices as well as an extensive range of democratic institutions. They will therefore encourage, facilitate and, where appropriate, support practical co-operative endeavours and the sharing of information, ideas and expertise among themselves and by direct contacts and co-operation between individuals, groups and organizations in areas including the following:

...

Developing political parties and their role in pluralistic societies

ANNEX B –LES ARRETS DE LA COUR EUROPEENNE

Below is a selection of European Court of Human Rights Cases relevant to the discussion of political party formation and the right to free association.

- *Abdulkadir Aydin and others v. Turkey* (2005) (Application No. 53909/00)
- [*Ahmed and Others v. The United Kingdom \(1998\)* \(Application No. 65/1997/849/1056\)](#)
- *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen v. the United Kingdom* (2007) (Application No. 11002/05)
- *Church of Scientology Moscow v. Russia.* (2007) (Application No. 18147/02)
- *Cyprus v. Turkey* (2001) (Application [No.](#) 25781/94)
- *Demir and the Democracy Party v. Turkey* (2005) (Application Nos. 39210/98 and 39974/98)
- *Democracy Party (DEP) v. Turkey* (2002) (Application No. 25141/94)
- *Emek Partisi and Şenol v. Turkey* (2005) (Nş 39434/98)
- *Freedom and Democracy Party (Özdep) v. Turkey* (1999) (Application No. 23885/94)
- *Güneri and others v. Turkey* (2005) (Application Nos. 42853/98, 43609/98 and 44291/98)
- *KPD v. FRG* (1957) (Application No.250/57)
- *Loizidou v. Turkey* (1995) (Application No. 15318/89)
- *Moscow Branch of the Salvation Army v. Russia* (2006) (Application No. 72881/01)
- *Ouranio Toxo and others v. Greece* (2005) (Application No. 74989/01)
- *Presidential Party of Mordovia v. Russia* (2004) (Application No. 65659/01)
- *Refah Partisi (The Welfare Party) and Others v. Turkey.* (2003) (**Application** Nos. 41340/98, 41342/98 and 41344/98)
- *Sidiropoulos and Others v. Greece.* (1998) (Application No. 26695/95)
- *Socialist Party and Others v. Turkey* (1998) (Application No. 26482/95)
- *STP [Socialist Party of Turkey] and others v. Turkey* (2003) (Application No. 26482/95)
- *United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey.* (1998) (Appliction No. 19392/92)
- *Vogt v. Germany* (1995) (Application No. 17851/91)
- *Yazar, Karatas, Aksoy and the Peoples' Work Party [H.E.P.] v. Turkey* (2002) (Application Nos. 22723/93, 22724/93 and 22725/93)

- [Yumak and Sadak v. Turkey \(2008\) \(Application No. 10226/03\)](#)

ANNEX C – SELECTION DES DOCUMENTS DE REFERENCE

Parliamentary Assembly of the Council of Europe

- Resolution 1736 (2010) 21/05/2010, Code of good practice in the field of political parties
- Resolution 1601(2008) 23/01/2008, Procedural guidelines on the rights and responsibilities of the opposition in a democratic parliament
- Resolution 1546 (2007) 17/04/2007, The code of good practice for political parties
- Recommendation 1438 (2000) and Resolution 1344 (2003) on the threat posed to democracy by extremist parties and movements in Europe
- Resolution 1308 (2002) on restrictions on political parties in the Council of Europe member states
- Recommendation 1516 (2001) on the financing of political parties
- Resolution 1264 (2001), Resolution 1320 (2003) and Recommendation 1595 (2003) on a code of good practice in electoral matters
- Report on financing of political parties, Doc. 9077 (2001)
- Report on restrictions on political parties in the Council of Europe member states, Doc. 9526 (2002)
- Report on incompatibility of banning democratically elected political parties with Council of Europe standards, Doc. 8467 (1999)

European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)

- CDL-AD(2009)002 Code of good practice in the field of Political Parties adopted by the Venice Commission at its 77th Plenary Session (Venice, 12-13 December 2008)
- CDL-INF(2000)001 Guidelines on prohibition and dissolution of political parties and analogous measures adopted by the Venice Commission at its 41st plenary session (Venice, 10 – 11 December, 1999) in English
- CDL-INF(2001)008 Guidelines and Report on the Financing of Political Parties adopted by the Venice Commission at its 46th Plenary Meeting (Venice, 9-10 March 2001)
- CDL-AD(2006)014 Opinion on the Prohibition of Financial Contributions to Political Parties from Foreign Sources adopted by the Venice Commission at its 66th Plenary Session (Venice, 17-18 March 2006)
- CDL-AD(2004)007rev Guidelines and Explanatory Report on Legislation on Political Parties: some specific issues, adopted by the Venice Commission at its 58th Plenary Session (Venice, 12-13 March 2004)
- CDL-AD(2006)025 Report on the Participation of Political Parties in Elections adopted by the Council for Democratic Elections at its 16th meeting (Venice, 16 March 2006) and the Venice Commission at its 67th plenary session (Venice, 9-10 June 2006)
- CDL-AD(2004)004 Report on the Establishment, Organisation and Activities of Political Parties on the basis of the replies to the questionnaire on the establishment, organisation and activities of political parties adopted by the Venice Commission at its 57th Plenary Session (12-13 December 2003)

ANNEX D –LES CODES

Code of Conduct for Political Parties: Campaigning in Democratic Elections. 1999. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Code of Good Practice in the Field of Political Parties. 2008. Venice: European Commission for Democracy Through Law.

Minimum Standards for the Democratic Functioning of Political Parties. 2008. National Democratic Institute for International Affairs