



Strasbourg, le 14 décembre 2020

CDL-AD(2020)032

Étude no. 881 / 2017

Or. angl.

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

**BUREAU DE L'OSCE POUR LES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES  
ET LES DROITS DE L'HOMME  
(OSCE/BIDDH)**

**LIGNES DIRECTRICES  
SUR LA RÉGLEMENTATION DES PARTIS POLITIQUES  
2<sup>ÈME</sup> ÉDITION**

**Approuvées par le Conseil des élections démocratiques lors de sa  
69e réunion (en ligne, 7 octobre 2020)**

**et**

**Adoptées par la Commission de Venise lors de sa 125e session  
plénière (en ligne, 11-12 décembre 2020)**

**Sur la base des observations de**

**Groupe restreint d'experts de l'OSCE/BIDDH sur les partis  
politiques**

**M. Josep Maria CASTELLA ANDREU (Membre, Espagne)**

**M. Pieter van DIJK (Expert, ancien membre, Pays-Bas)**

**Mr Nicolae ESANU (Membre suppléant, République de  
Moldova)**

**M. Ben VERMEULEN (Membre, Pays-Bas)**

I.	INTRODUCTION.....	5
II.	LES PARTIS POLITIQUES : LEUR IMPORTANCE, LEURS FONCTIONS ET LEUR RÉGLEMENTATION.....	8
1.	La classification et l'importance des partis politiques et de leurs fonctions.....	8
2.	Trois dimensions.....	9
3.	Deux modèles.....	11
III.	PRINCIPES.....	15
	Principe 1. Liberté d'association des partis politiques ; présomption de légalité.....	15
	Principe 2. Obligation de respecter, de protéger et de faciliter.....	17
	Principe 3. Liberté d'expression et d'opinion.....	18
	Principe 4. Pluralisme politique.....	18
	Principe 5. Légalité et légitimité des restrictions.....	19
	Principe 6. Nécessité et proportionnalité des restrictions.....	19
	Principe 7. Recours effectif.....	20
	Principe 8. Égalité de traitement des partis politiques.....	21
	Principe 9. Égalité de traitement par et au sein des partis politiques, mesures spéciales, démocratie interne.....	22
	Principe 10. Bonne administration.....	23
	Principe 11. Responsabilité.....	23
IV.	NOTES INTERPRÉTATIVES.....	24
	PARTIE I LIBERTÉ DES PARTIS POLITIQUES, RÉGLEMENTATION, RESTRICTIONS	24
1.	Partis politiques; cadre juridique.....	24
a.	Définition du parti politique.....	24
b.	Cadre juridique.....	25
c.	Statut juridique.....	26
d.	Droits pertinents.....	26
2.	Liberté des partis politiques ; moyens légitimes de régulation et restriction.....	27
a.	Inscription.....	28
b.	Droits d'inscription.....	30
c.	Soutien minimum.....	30
d.	Exigences relatives à la conservation de l'enregistrement.....	31
e.	Représentation géographique.....	32
f.	Communication et coopération internationales des parties.....	32
3.	Interdiction et dissolution des partis politiques.....	33
a.	Légalité et subsidiarité.....	33
b.	Proportionnalité.....	35
c.	Légitimité des objectifs et des moyens.....	36
d.	Effets limités, activités connexes.....	37
e.	Menace sérieuse et imminente.....	38
f.	Article 17 de la CEDH ("abus de droit").....	39
4.	Réglementation des partis politiques au Parlement.....	39
a.	Fonctions et garanties.....	39
b.	Règle de la majorité.....	41
c.	Droits des partis parlementaires d'opposition.....	41
d.	Utilisation des ressources publiques.....	41
e.	Mandat libre.....	42
5.	Égalité de traitement des partis politiques.....	43
6.	Égalité de traitement par les partis politiques : Admission, Restrictions.....	44
7.	Liberté de l'individu ; Restrictions.....	45
a.	Liberté de l'individu.....	45
b.	Restrictions applicables aux fonctionnaires, à la police, aux forces armées et aux membres de l'administration publique (article 11, paragraphe 2, de la CEDH).....	46

c. Restrictions applicables aux étrangers (article 16 de la CEDH) .....	47
d. Restrictions relatives aux adhésions multiples.....	47
<b>PARTIE II. FONCTIONNEMENT INTERNE DES PARTIS POLITIQUES .....</b>	<b>49</b>
1. Réglementation des structures et activités internes des partis politique ; démocratie interne des partis .....	49
2. Règlement intérieur du parti.....	50
3. Choix de la direction du parti et des candidats ; égalité, non-discrimination .....	51
a. Minorités nationales et ethniques .....	52
b. Genre.....	53
c. Personnes handicapées .....	55
4. Liberté d'association et non-discrimination.....	56
<b>PARTIE III : LES PARTIS PENDANT LES ÉLECTIONS .....</b>	<b>58</b>
1. Variété des systèmes électoraux ; marge d'appréciation.....	58
2. Pluralisme politique.....	58
3. Candidats présentés par un parti .....	59
4. Candidats indépendants .....	59
5. Candidats issus de minorités .....	60
a. Minorités nationales et ethniques .....	60
b. Genre.....	60
c. Personnes handicapées .....	61
d. Seuils .....	61
6. Accès aux élections .....	62
a. Accès des partis politiques au scrutin.....	62
b. Accès aux médias .....	63
c. Liberté de réunion.....	64
<b>PARTIE IV. FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET DES CAMPAGNES ÉLECTORALES .....</b>	<b>65</b>
1. Financement.....	65
2. Financement privé et étranger .....	66
a. Cotisation des membres .....	66
b. Contributions .....	66
c. Financement par des tiers .....	68
d. Autres sources de financement non étatique.....	70
e. Financement étranger .....	71
3. Financement public.....	73
4. Dépenses, campagnes .....	76
a. Limites des dépenses des campagnes.....	76
b. Usage abusif des ressources de l'État.....	77
c. Participation de tiers .....	79
d. Temps d'antenne gratuit .....	79
5. Rapports et divulgation .....	79
a. Exigences en matière de rapports sur le financement des campagnes .....	79
b. Exigences en matière de rapports sur le financement des partis politiques .....	80
c. Divulgation.....	82
<b>PARTIE V. CONTRÔLE DES PARTIS POLITIQUES ; RECOURS JURIDIQUE EFFECTIVE .....</b>	<b>83</b>
1. Champ d'application et mandat des organes d'État concernés .....	83
2. Sanctions en cas de non-respect.....	84
3. Contrôle des violations et des sanctions en matière de financement .....	85
4. Droit à un recours effectif .....	86
<b>ANNEXES.....</b>	<b>89</b>
Annexe A - Sélection d'instruments internationaux et régionaux.....	89
Annexe B - Cas sélectionnés.....	103

Annexe C - Documents de référence sélectionnés .....	107
Annexe D - Codes modèles .....	109

## I. INTRODUCTION

1. Les partis politiques sont des institutions essentielles permettant aux citoyens de s'organiser pour participer à la vie publique, de choisir lors d'élections, et permettant aux élus de coopérer pour construire et maintenir des coalitions, elles-mêmes caractéristiques de la politique démocratique. Ils sont essentiels à la concrétisation de la démocratie représentative. Si le rôle et l'importance des partis politiques sont établis de longue date, la réglementation juridique spécifique des partis politiques est une évolution 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 d'autres lois, les premiers exemples de législation visant directement à réglementer les partis politiques en Europe ne datent que des années 1940<sup>1</sup>. Aujourd'hui encore, alors que la réglementation juridique des partis politiques se développe, le degré de réglementation varie sensiblement selon les Etats en raison de différences inhérentes à leur tradition juridique et à leur ordre constitutionnel, différences ancrées dans l'histoire politique d'un pays donné.
2. Les évolutions historiques et les contextes politico-culturels spécifiques à chaque pays, empêchent l'élaboration d'un code de réglementation unique et universel visant les partis politiques. Cependant, les principes fondamentaux de la démocratie, ainsi que les droits de l'homme reconnus, permettent de formuler certains principes communs pour la réglementation des partis politiques, applicables aux différents systèmes juridiques des membres du Conseil de l'Europe et de l'OSCE. Mais ces principes ne sont pas nécessairement en harmonie les uns avec les autres. Dans une certaine mesure, ils sont dérivés et fondés sur un ensemble de valeurs différentes, parfois même antagonistes, parmi lesquelles un compromis doit être trouvé. Ce compromis peut être différent, selon le type de système électoral et le modèle de démocratie ayant été établi dans un pays donné. Les Lignes directrices traitent de ces principes communs et les interprètent et les expliquent plus en détails dans les Notes interprétatives.
3. Cette deuxième édition des *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* - Principes et notes interprétatives - prolonge et développe les thèmes de la première édition et les complète en mettant en évidence les nouveaux développements et les questions à venir dans le domaine de la réglementation des partis politiques. Comme la première version des lignes directrices<sup>2</sup>, adoptée et publiée en 2011, les présentes *Lignes directrices* ont été préparées par le Groupe restreint d'experts sur les partis politiques du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), en collaboration avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) du Conseil de l'Europe (CdE) et le Groupe d'Etats contre la corruption (GRECO).
4. Ces *Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques* ont été approuvées par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 69<sup>e</sup> réunion (en ligne, 7 Octobre 2020) et adoptées par la Commission de Venise lors de sa 125<sup>e</sup> session plénière (en ligne, 11-12 décembre 2020).

---

<sup>1</sup> Voir Ingrid van Biezen, *Constitutionalizing Party Democracy : The Constitutive Codification of Political Parties in Post-war Europe*, (2012) *British Journal of Political Science* 42(1), pp. 187-212.

<sup>2</sup> CDL-AD(2010)024 Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques par l'OSCE/BIDDH et la Commission de Venise.

5. Les Lignes directrices visent principalement à éclairer un ensemble de normes de droit contraignant et de droit souple, ainsi qu'à fournir des exemples de bonnes pratiques aux *législateurs* chargés de rédiger des lois régissant les partis politiques. Toutefois, les lignes directrices peuvent également servir à d'autres autorités publiques, au pouvoir judiciaire, aux praticiens du droit, aux défenseurs des droits de l'homme, etc. concernés par la réglementation des partis politiques, y compris les partis politiques eux-mêmes, leurs dirigeants et leurs membres. Les présentes lignes directrices, avec d'autres documents de l'OSCE et de la Commission de Venise, viennent également compléter les lignes directrices de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise sur la liberté d'association<sup>3</sup>, qui servent de document "cadre" dans le domaine de la liberté d'association.
6. Les Principes et les Notes interprétatives de ces Lignes directrices se basent sur des traités universels et régionaux, mais aussi sur d'autres documents relatifs à la protection des droits de l'homme. Ils sont également fondés sur l'évolution de la pratique des États telle qu'elle est, entre autres, reflétée dans la législation nationale ainsi que dans les jugements des tribunaux nationaux et régionaux et dans les engagements et les points de vue des organismes intergouvernementaux ; et sur les principes généraux du droit reconnus par la communauté des nations. Les lignes directrices tiennent en outre compte des engagements pertinents de l'OSCE relatifs à la gouvernance démocratique, ainsi que des lignes directrices et des avis du BIDDH et de la Commission de Venise sur les partis politiques. L'un des objectifs de ces Lignes directrices est de définir une base de référence minimale par rapport aux normes internationales, en fixant un seuil que les États doivent respecter dans leur réglementation des partis politiques. Toutefois, les Lignes directrices, combinées aux Notes interprétatives, ne visent pas seulement à résumer les obligations juridiques existantes dans leur minimum requis. Elles reflètent également les développements juridiques au niveau international et national et constituent un exemple de bonnes pratiques.
7. Il est essentiel que ces Lignes directrices ne soient pas interprétées comme une justification pour imposer des restrictions excessives aux partis politiques en tant qu'acteurs majeurs des démocraties pluralistes. Les Lignes directrices doivent être considérées principalement comme un moyen de protéger les droits et les libertés des partis politiques, tout en préconisant parfois des réglementations nécessaires pour assurer leur bon fonctionnement. Ainsi, les Lignes directrices ne découragent pas les lois, les coutumes ou les accords offrant des conditions plus favorables aux partis politiques.
8. Le Chapitre II donne une brève introduction sur la pertinence et les fonctions des partis politiques, notamment en tenant compte des différentes dimensions et opinions relatives à leur nature et à leur réglementation. Les Principes (Chapitre III) formulent les principaux éléments généralement reconnus régissant la réglementation des partis politiques. Le Chapitre IV contient les notes interprétatives, essentielles à une bonne compréhension et interprétation des lignes directrices, car elles clarifient et développent les principes et, en outre, fournissent des exemples de bonnes pratiques. Les notes interprétatives font partie intégrante des lignes directrices et doivent être lues conjointement avec les principes afin de garantir leur pleine compréhension et de promouvoir le développement des questions pertinentes.

---

<sup>3</sup> CDL-AD(2014)046 Directives communes de la Commission de Venise et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (OSCE/BIDDH) sur la liberté d'association.

9. Ces lignes directrices ne traitent pas de manière substantielle des questions concernant les systèmes électoraux et les processus électoraux, y compris les problèmes de désinformation pendant les campagnes électorales, le règlement des différends électoraux et l'utilisation des technologies numériques dans les élections. En particulier, concernant l'utilisation des technologies numériques lors des élections et les garanties requises pour éviter leurs éventuels abus, les évolutions rapides dans ce domaine complexe qui pose de nouveaux défis pour l'élaboration des politiques et nécessite une attention très nuancée et spécifique, rendent également impossible de couvrir ce domaine important simplement comme une section dans un ensemble de lignes directrices qui portent principalement sur les réglementations des partis politiques. Pour ces raisons, la Commission de Venise et le BIDDH ont consacré divers autres documents traitant spécifiquement de ces questions<sup>4</sup>.
10. Il y a plusieurs annexes jointes. L'annexe A contient une liste de certains traités et documents universels et régionaux traitant des droits relatifs à la réglementation des partis politiques. L'annexe B comprend des citations d'arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence du Comité des droits de l'homme des Nations unies. L'annexe C énumère les sources pertinentes du Conseil de l'Europe, telles que l'Assemblée parlementaire et la Commission de Venise, relatives au bon fonctionnement des partis politiques, l'annexe D fournit des exemples de modèles de codes de conduite des partis politiques.

---

<sup>4</sup> CDL-AD(2019)016, Rapport conjoint sur les technologies numériques et les élections; concernant les systèmes électoraux; CDL-AD (2015)001 Systèmes électoraux proportionnels : répartition des sièges à l'intérieur des listes (listes ouvertes/fermées); Rapport CDL-AD(2010)007 sur les seuils et autres aspects des systèmes électoraux qui limitent les partis de l'accès au Parlement; CDL-AD(2008)037 Quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès au parlement – rapport comparatif; CDL-AD(2004)003 Rapport sur les systèmes électoraux - Tableau de l'offre et critères de choix; CDL-AD(2020)025 Rapport sur le traitement du contentieux électoral; CDL-AD(2020)037 Principes pour un usage conforme aux droits fondamentaux des technologies numériques; Manuel du BIDDH pour l'observation du règlement des différends électoraux - [https://www.osce.org/files/f/documents/9/7/429566\\_0.pdf](https://www.osce.org/files/f/documents/9/7/429566_0.pdf); Manuel du BIDDH pour l'observation des nouvelles technologies de vote - <https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/104939.pdf>; Manuel du BIDDH pour l'observation du financement des campagnes électorales - <https://www.osce.org/files/f/documents/f/8/135516.pdf>.

## II. LES PARTIS POLITIQUES : LEUR IMPORTANCE, LEURS FONCTIONS ET LEUR RÉGLEMENTATION

### 1. La classification et l'importance des partis politiques et de leurs fonctions

11. Au sens des présentes Lignes directrices, un parti politique est considéré comme « une association libre d'individus, dont l'un des objectifs est d'exprimer la volonté politique du peuple en cherchant à participer à la gestion de la vie publique d'un pays et à l'influencer, notamment par la présentation de candidats aux élections »<sup>5</sup>.
12. Les partis politiques sont une sous-catégorie de la classe plus large des associations, dont certaines cherchent à participer et à influencer la gestion de la vie publique d'un pays, notamment en soutenant les candidats d'un ou de plusieurs partis politiques, en faisant pression sur les responsables gouvernementaux et en s'engageant dans des campagnes en faveur de positions politiques privilégiées. Les partis politiques se distinguent de la catégorie plus large des associations ayant un intérêt politique, de par leur aspiration à présenter eux-mêmes des candidats à des fonctions publiques, que ce soit au niveau national ou plus local. Comme ils se distinguent par leurs aspirations et leurs comportements, il n'est pas nécessaire qu'un parti politique s'identifie comme tel<sup>6</sup>.
13. Puisque les partis politiques se distinguent des autres associations pouvant entreprendre des activités de plaidoyer ou politiques, notamment de par leur intention ou aspiration à présenter des candidats, et puisque les États disposent d'une grande marge d'appréciation, en fonction de leur système électoral et de circonstances particulières pour établir les critères permettant de présenter effectivement des candidats, il est possible de différencier une catégorie encore plus étroite de *partis politiques officiellement reconnus*. La reconnaissance officielle peut être obtenue par le biais d'une demande ou d'une pétition, aboutissant à l'inscription de l'association sur un registre officiel des partis (*parti enregistré* dans les pays qui disposent de registres des partis) ou par l'accomplissement d'actes spécifiques tels que la présentation effective de candidats lors d'élections sans procédure officielle d'enregistrement. Les partis officiellement reconnus peuvent se voir accorder des privilèges spéciaux dans le domaine gouvernemental ou électoral.
14. Au sein de la catégorie des partis politiques officiellement reconnus, certains États établissent une distinction supplémentaire entre les *grands partis*, identifiés sur la base de leur force (par exemple, le pourcentage des votes lors d'élections antérieures, la représentation au parlement, le pourcentage de sièges parlementaires contestés) et les autres partis ou les partis mineurs. Les grands partis peuvent être soumis à une réglementation plus stricte et peuvent également se voir accorder des privilèges supplémentaires par rapport aux partis mineurs.
15. Sauf indication contraire, l'utilisation des termes "parti" ou "parti politique" dans les présentes Lignes directrices fait référence à la grande catégorie définie au paragraphe 10, que l'association soit ou non officiellement reconnue comme un parti.
16. Les associations possédant un intérêt politique et les partis politiques en tant que sous-catégorie de ces premières, sont des instruments permettant aux individus d'exercer leurs droits fondamentaux d'association et d'expression. En tant que

---

<sup>5</sup> CDL-AD(2010)024 Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques, par. 9.

<sup>6</sup> Ainsi, le MoVimento 5 Stelle italien ou l'Alternative für Deutschland sont eux-mêmes des partis politiques, malgré l'image de "mouvement" à laquelle ils s'identifient et malgré leur hostilité autoproclamée à l'égard de ce qu'ils désignent comme "partis politiques".

collectivités/organisations, les organisations avec un intérêt politique et les partis politiques eux-mêmes sont également porteurs de ces droits.

17. Les partis politiques sont en outre des plates-formes favorisant l'exercice des droits fondamentaux des individus à élire et à être élus. Ils ont été reconnus par la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après CEDH) comme des acteurs à part entière du processus démocratique. Bien que leur position et leur légitimité au sein de la société aient été affaiblies ces dernières années dans divers pays, ils restent les outils les plus utilisés pour la participation politique et l'exercice des droits connexes. Jusqu'à présent, aucune alternative viable et légitime ne s'est développée<sup>7</sup>. Les partis politiques sont toujours d'une importance primordiale pour assurer la représentation des différents groupes de la société, y compris les minorités, dans le débat politique. Ils continuent donc à constituer une base très importante pour une société politique pluraliste et jouent un rôle actif pour assurer une citoyenneté informée et participative. De manière générale, les partis politiques fournissent un mécanisme organisationnel pour faciliter la coordination entre les fonctionnaires des branches exécutive et législative du gouvernement et peuvent contribuer à identifier efficacement les priorités dans l'ordre du jour législatif et politique au sein d'un système de gouvernement.
18. Les partis politiques contribuent à l'accomplissement d'au moins trois fonctions vitales dans une démocratie. *Premièrement*, ils facilitent la coopération et la coordination des individus dans l'exercice de leurs droits fondamentaux d'association et d'expression. *Deuxièmement*, ils favorisent la coopération et la coordination entre les titulaires de charges publiques, tant au sein des parlements qu'entre les différents niveaux et institutions de gouvernement, facilitant ainsi la cohérence et l'efficacité de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques. *Troisièmement*, ils fournissent un moyen de relier les organisations de citoyens aux titulaires de charges publiques par la formulation de programmes politiques parmi lesquels les électeurs peuvent choisir, par la nomination et le soutien des candidats aux élections, et en assumant la responsabilité collective du gouvernement d'une manière qui serait impossible pour les élus de manière individuelle. Dans les systèmes parlementaires en particulier, les partis et leurs dirigeants - que ce soit au sein d'un parlement ou dans un cadre extra-parlementaire - négocient entre eux pour former des coalitions, déterminer la politique de coalition et convenir des personnes qui occuperont les fonctions ministérielles. Afin de soutenir de manière appropriée la démocratie, la réglementation des partis politiques peut appuyer chacune de ces fonctions et limiter les possibilités d'abus.

## 2. Trois dimensions

19. La compréhension du statut et du fonctionnement des partis politiques dans les démocraties contemporaines varie selon trois dimensions principales. La *première* dimension concerne la nature fondamentale des partis et les *relations internes* entre, d'une part, les candidats et les dirigeants des partis et entre, d'autre part, les membres ou les partisans des partis. *À une extrémité de* cette dimension, les partis sont compris comme étant des équipes de politiciens engagés dans une lutte concurrentielle pour les votes du peuple, entourés d'une pénombre plus ou moins formellement organisée de partisans. Les décisions sont prises par les dirigeants, et si les partisans ne sont pas satisfaits, leur recours approprié est de transférer leur soutien à un autre parti. Cette conception est associée à l'idée que, même si la démocratie dépend d'une concurrence libre et loyale entre une pluralité de partis, cette concurrence est indépendante de la manière dont ces partis sont organisés en interne. Selon les termes

---

<sup>7</sup> Voir par exemple Nancy L. Rosenblum, *On the side of angels : an appreciation of parties and partisanship*, Princeton University Press, Princeton 2008 ; Matteo Bonotti, *Partisanship and political liberalism in diverse societies* (Oxford University Press, Oxford 2017).

de Schattschneider : « la démocratie ne se trouve pas *dans* les partis, mais *entre* les partis »<sup>8</sup>. À *l'autre extrémité*, les partis sont considérés comme étant des associations de citoyens travaillant en collaboration pour participer à la gouvernance d'un pays et l'influencer, notamment par la présentation de candidats aux élections. Les décisions sont correctement prises par les membres, qui sont l'essence du parti, et s'ils ne sont pas satisfaits de la manière dont leurs dirigeants ou candidats agissent en tant qu'agents des membres, leur recours approprié est de remplacer ces dirigeants ou candidats. Cette approche est associée à l'idée que la politique démocratique exige non seulement une concurrence libre et loyale entre les partis, mais aussi que les partis soient eux-mêmes démocratiques sur le plan interne.

20. La *deuxième* dimension concerne le statut des *partis politiques vis-à-vis de l'État*. *D'une part*, les partis sont considérés comme des associations entièrement privées de personnes ayant droit à la plus grande autonomie associative possible dans leur fonctionnement interne et externe. En tant qu'associations privées, les partis politiques devraient être libres de mettre en place leur propre organisation et leurs propres règles de sélection des dirigeants et des candidats, car cela fait partie intégrante du concept d'autonomie associative. Si une certaine réglementation peut être nécessaire pour le bon fonctionnement de toute association, le fait d'accorder des privilèges ou des restrictions spéciales aux partis est inapproprié et risque de violer les droits des associations. *D'autre part*, en raison de leur importance dans le processus démocratique, et surtout s'ils reçoivent des ressources publiques considérables ou se voient attribuer légalement des responsabilités publiques, les partis sont considérés comme des organismes essentiellement semi-étatiques<sup>9</sup>, correctement encadrés de manière analogique par la réglementation d'autres entités semi-publiques, mais sans perdre leur indépendance en tant qu'entités bénéficiant de la protection de l'article 11 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) ou de l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP<sup>10</sup>).
21. La *troisième* dimension concerne la manière dont les réglementations visent à structurer la *concurrence entre les partis politiques*. *D'une part*, les objectifs sont la non-ingérence dans le droit des partis à poursuivre leurs propres intérêts de la manière qu'ils jugent être efficace, ainsi que la non-ingérence dans le droit des citoyens (et peut-être d'autres) à soutenir leur parti préféré de la manière et dans la mesure qu'ils choisissent. En assurant des élections libres et équitables, l'importance est mise sur la notion de liberté, identifiée en termes de droits négatifs - le droit de ne pas voir ses libertés limitées. *D'autre part*, l'objectif est celui de l'équité et de la mise en œuvre de « règles du jeu équitables ». À cet égard, il est nécessaire que l'État intervienne afin de corriger, ou du moins de réduire, les effets des disparités de ressources dans la société, y compris les limites réglementaires relatives au déploiement de ressources privées en soutien à un parti.

---

<sup>8</sup> Voir E. E. Schattschneider, *Party Government* (New York: Holt, Rinehart, and Winston, 1942), p. 60.

<sup>9</sup> Par exemple, dans l'affaire *Smith v Allwright* (321 U.S. 649, 1944), la Cour suprême des États-Unis a jugé que le "système légal de sélection des candidats des partis pour les élections générales au Texas fait du parti [...] un organisme de l'État" (p. 663, italiques ajoutées), et donc soumis à des restrictions constitutionnelles qui ne s'appliqueraient pas à une organisation purement privée.

<sup>10</sup> Conformément au Document de Copenhague 1990 de l'OSCE, afin de renforcer le respect et la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de développer les contacts humains et de résoudre les questions de caractère humanitaire qui s'y rapportent, les États participants conviennent de ce qui suit : [...] (5.4) - "une séparation nette entre l'Etat et les partis politiques ;" en particulier, les partis politiques ne seront pas fusionnés avec l'Etat ;".

### 3. Deux modèles<sup>11</sup>

22. La réglementation juridique des partis politiques est une question complexe, qui nécessite l'examen d'un large éventail de questions, impliquant les trois dimensions décrites précédemment. Les partis politiques doivent être protégés en tant qu'expression intégrale du droit des individus et des groupes à former librement des associations. Mais, étant donné le rôle unique et vital des partis politiques dans le processus électoral et la gouvernance démocratique, il est communément admis que les États doivent réglementer leur fonctionnement dans la mesure où cela est nécessaire pour garantir une gouvernance démocratique efficace, représentative et équitable. Toutefois, le statut juridique et factuel des partis politiques est, dans une large mesure, déterminé par le type de système électoral et le modèle de démocratie prédominant dans leurs pays.
23. Il existe nécessairement des tensions entre, d'une part, le principe d'autonomie des partis (un élément fondamental de la liberté d'association) et celui de la libre concurrence, et d'autre part, entre les principes exigeant l'égalité et la démocratie à l'intérieur des partis, ainsi que la concurrence loyale. L'équilibre atteint entre ces principes en tension peut varier d'un système à l'autre. Il est ainsi possible de différencier une dichotomie entre deux modèles principaux en ce qui concerne le statut des partis politiques, leur fonctionnement et le niveau de réglementation requis - avec des points de vue différents, voire contradictoires, sur les trois dimensions qui viennent d'être décrites. Le *modèle libéral ou de libre marché* en général, donne la primauté à une grande liberté associative des partis politiques dans leur fonctionnement interne et externe. Selon ce principe de liberté d'association, les partis politiques sont considérés comme des associations privées, qui devraient être libres d'établir leur propre organisation interne, leurs règles de sélection des dirigeants et des candidats, et ne devraient pas être entravés par des réglementations externes qui limitent la libre concurrence et le pluralisme politique.
24. Le modèle *démocratique-égalitaire*, en revanche, repose essentiellement sur les principes d'égalité et de démocratie internes aux partis politiques, ainsi que de concurrence loyale. En considérant que les partis politiques sont essentiels à la participation politique, aux élections et à la répartition des postes et qu'ils ont, dans une certaine mesure, une fonction publique, la logique de ce modèle repose sur le respect de l'égalité et de la démocratie dans l'organisation interne des partis politiques et sur l'opportunité accordée à ces mêmes partis afin qu'ils puissent obtenir une chance équitable et égale dans les compétitions électorales. Ce modèle est souvent associé à des idéaux émancipateurs, soutenant des mesures positives visant à renforcer le rôle des groupes minoritaires au sein des partis.
25. Ces modèles sont des idéaux-types, des *constructions théoriques* formant les extrêmes d'un continuum conceptuel. Mais en réalité, les systèmes nationaux ne remplissent pas totalement les caractéristiques d'un idéal-type au détriment de l'autre, et se situent plutôt *entre* ces deux idéaux-types, combinant ainsi les traits d'un modèle avec ceux de l'autre modèle. Dès lors et en pratique, les systèmes de partis politiques se situent quelque part entre ces deux modèles, d'une certaine manière en se basant sur le principe de liberté d'association et de libre concurrence, mais en étant également déterminés par les principes d'égalité et de démocratie internes à leur fonctionnement, ainsi que de concurrence loyale. En effet, un système de partis adéquat *devrait* reposer sur une sorte de compromis, un mélange entre les différents aspects de ces deux

---

<sup>11</sup> Sur la distinction entre ces deux modèles - idéaux-types - voir CDL-AD(2015)020 Rapport sur le mode de désignation des candidats au sein des partis politiques.

systèmes de valeurs, afin de parvenir à un équilibre adéquat. Cependant, en élaborant cet équilibre, les États disposent d'une grande marge d'appréciation pour choisir (plus) l'un ou l'autre modèle.

26. La manière de gérer les tensions entre ces dimensions, principes et modèles, et d'atteindre l'équilibre considéré comme adéquat entre eux, dépend de divers facteurs. Le facteur principal est le *concept de démocratie* qui est *de jure* et *de facto* à la base de l'ordre constitutionnel et vient déterminer ce qu'est un parti politique (ainsi que son objectif) et ce que devraient être son statut juridique et son autonomie. Un système principalement fondé sur une notion formelle/procédurale de la démocratie - la théorie libérale du « marché électoral libre » - accentuera probablement l'autonomie interne des partis politiques, conjointement à leur caractère d'association privée, leur droit à la liberté d'association et leur rôle fondamental pour l'élaboration d'un pluralisme politique reflétant la diversité de la société. Cela implique qu'il n'y ait pas de règles spécifiques venant régir les partis politiques, ou seulement quelques règles minimales. Un système reposant essentiellement sur le concept substantiel de démocratie - fondé sur l'hypothèse de certaines valeurs fondamentales auxquelles la démocratie devrait adhérer, comme par exemple le concept allemand de « wehrhafte Demokratie » (démocratie défensive ou militante<sup>12</sup>), aura un régime plus fortement réglementé des partis politiques, en ce qui concerne leur statut et leur organisation interne, ainsi que les garanties de conditions de concurrence équitables et les contraintes constitutionnelles.
27. Le système qui prévaut dans un pays donné est essentiellement déterminé par son histoire politique et ses traditions constitutionnelles, à la lumière des circonstances actuelles. Il dépend aussi, dans une large mesure, des indications plus détaillées des principaux facteurs énoncés. Ainsi, on ne peut pas supposer que l'attachement au principe d'autonomie associative exclut toute réglementation de la procédure interne du parti ou toute autre limitation, car cela dépend d'hypothèses normatives contestables quant au degré illimité d'autonomie et d'autogouvernance, lui-même issu de la liberté d'association. Il en va cependant de même pour les principes d'égalité et de démocratie. Il n'est pas évident de savoir quelles sont les exigences concrètes qui découlent de l'attachement à ces principes sans s'interroger davantage sur les principes plus spécifiques qui constituent chacun d'entre eux.
28. La Cour européenne des droits de l'homme, se référant dans son arrêt *Yabloko* à cette dichotomie entre le modèle démocratique-égalitaire et le modèle libéral, est sensible à la légitimité des deux points de vue<sup>13</sup>. D'une part, la Cour ne nie pas la compétence des États à introduire certaines exigences législatives pour l'organisation interne et la sélection des candidats aux élections, dans l'intérêt de la gouvernance démocratique. D'autre part, les "autorités de l'État" ne devraient pas s'immiscer dans les affaires internes des partis politiques, sauf si cela s'avère nécessaire : il appartient aux partis eux-mêmes de déterminer la manière dont leurs conférences et leurs procédures de décision sont organisées. De même, c'est avant tout au parti politique et à ses membres, et non aux pouvoirs publics, qu'il incombe de veiller à ce que les formalités pertinentes soient respectées de la manière spécifiée dans ses statuts<sup>14</sup>. Ainsi, d'une part, une certaine forme de réglementation par l'État du fonctionnement interne des partis politiques peut être acceptable ; d'autre part, l'ingérence de l'État peut suffire à formuler certaines « exigences pour que les partis soient transparents dans leur prise

---

<sup>12</sup> Voir sur ce concept et sa pertinence pour contrer les partis antidémocratiques : Svetlana Tyulikina, *Militant Democratic political parties and beyond*, Londres et New York 2015.

<sup>13</sup> CEDH, *Yabloko Russian United Democratic Party et autres c. Russie*, n°18860/07, 8 novembre 2016, par. 79.

<sup>14</sup> CEDH, *Parti républicain de Russie c. Russie*, n° 12976/07, 12 avril 2011, paragraphe 88.

de décision et qu'ils demandent l'avis de leurs membres lorsqu'ils déterminent les statuts des partis et les candidats »<sup>15</sup>.

29. L'équilibre réel entre les différents principes dépend donc en grande partie du degré selon lequel un pays, dans sa constitution, sa législation, son histoire et sa pratique, adhère à l'un ou l'autre vision de la démocratie et du statut des partis politiques. Par exemple, la manière dont les constitutions font référence aux partis politiques, mais aussi leur interprétation ou leur application effective peuvent avoir un impact significatif sur la législation les concernant. Lorsque la constitution impose la démocratie interne, elle donne mandat, ou du moins permet au législateur d'établir des exigences et des procédures pour la nomination des candidats, contraignant tous les partis politiques. De cette manière, la constitution permet à la loi de limiter la liberté des partis politiques dans leur fonctionnement interne. Lorsque la constitution reconnaît expressément la liberté des partis politiques, le législateur doit, en théorie, être plus respectueux de l'autonomie des partis et du principe de proportionnalité lorsqu'il impose des restrictions. Cela ne signifie pas que la loi ne puisse pas du tout statuer sur le fonctionnement interne et externe des partis politiques<sup>16</sup> : cela signifie en général que les conditions de limitation de leur liberté d'association, telles qu'imposées par le test de proportionnalité, sont plus exigeantes, ce qui a pour conséquence de rendre les restrictions législatives plus difficiles à justifier en termes relatifs. Il convient de distinguer cette situation d'une troisième, dans laquelle la constitution ne fait aucune référence aux partis politiques. Dans ce cas, les partis politiques seront probablement protégés par un droit constitutionnel général à la liberté d'association, qui peut être limité sur la base d'une clause de limitation générale. Le législateur est alors libre, sous réserve du principe de proportionnalité de cette clause, d'imposer des exigences réglementaires aux partis politiques ou de les réglementer au moyen d'une loi générale, applicable à toutes les associations. Mais il n'est pas évident de savoir si le législateur aura une plus grande marge de manœuvre à cet égard, par rapport au cas où la constitution reconnaît spécifiquement la liberté des partis politiques. Par exemple, il se peut que les tribunaux, ou le législateur lui-même, s'appuyant sur le modèle libéral, considèrent les partis politiques comme une catégorie privilégiée, à laquelle le législateur devrait laisser plus de liberté interne et/ou externe que les associations "ordinaires". En résumé : la signification et le fonctionnement réels des lois constitutionnelles et ordinaires sur les partis politiques dépendent dans une large mesure du modèle sur lequel elles sont basées.
30. La compréhension des divergences entre le modèle formel/libéral, fondé sur la primauté de la liberté d'association et de la libre concurrence, et le modèle alternatif, fondé sur des notions de fond telles que la démocratie interne aux partis et l'égalité, ainsi que sur l'équité de la concurrence, peut servir à expliquer la manière selon laquelle un système traite les partis politiques en général et les tendances sous-jacentes déterminant l'évolution du droit constitutionnel et législatif relatif à la réglementation des partis politiques. Au cours des dernières décennies, de nombreux pays sont passés d'un modèle libéral à une réglementation accrue des partis politiques, en introduisant des exigences en matière de démocratie et d'égalité internes aux partis politiques, de responsabilité externe aux partis politiques et (plus) de respect des éléments fondamentaux de l'ordre constitutionnel. Le principe de non-intervention, qui a prévalu dans toute l'Europe occidentale depuis l'émergence même des partis politiques, n'est plus le paradigme dominant. En outre, dans de nombreux autres pays, ayant

---

<sup>15</sup> CEDH, *Yabloko Russian United Democratic Party et autres c. Russie*, n° 18860/07, 8 novembre 2016, par. 79, se référant au paragraphe. 98 des Lignes directrices (2010) sur la réglementation des partis politiques.

<sup>16</sup> Il se peut que la Constitution souscrive à la fois au principe de la liberté d'association et à la nécessité d'une démocratie interne, voir par exemple l'article 21 de la Grundgesetz allemande.

abandonné un régime autoritaire ou totalitaire pour adopter une approche pluraliste, il existe de fréquentes références constitutionnelles au respect des principes démocratiques et d'égalité, dont les partis politiques doivent tenir compte.

31. Néanmoins, les États ont toujours la possibilité d'opter pour le concept de démocratie formelle-procédurale et pour une théorie libérale des partis politiques, qui prescrit à l'État de ne pas interférer dans l'autonomie interne des partis politiques et n'autorise guère de limites à leur fonctionnement externe, par rapport à une théorie de la démocratie matérielle qui fixe des exigences de fond à leur fonctionnement interne et externe. Reconnaisant ces différences fondamentales, les Lignes directrices ne favorisent pas un modèle par rapport à l'autre, et ne sont pas non plus destinées à fournir des solutions uniformes ou à élaborer un modèle de loi unique pour les États participants de l'OSCE et les États membres de la Commission de Venise. Les Lignes directrices visent plutôt à identifier et à clarifier les principales normes de droit international existantes en formulant des exigences minimales pour la législation des partis politiques, applicables dans les deux modèles, ainsi qu'à fournir des exemples de bonnes pratiques pour les États. Les partis politiques sont des associations qui jouent un rôle essentiel dans la sphère politique puisqu'ils facilitent la participation du public à une société démocratique. Trouver le juste équilibre entre les diverses valeurs et principes peut nécessiter une législation bien conçue et souvent étroitement adaptée. Cependant, comme souligné, une telle législation ne doit pas interférer indûment avec les principes généraux de la liberté d'association. L'expérience de plusieurs États au sein de l'OSCE et dans les pays membres de la Commission de Venise suggère qu'une réglementation étendue n'est pas toujours nécessaire. Mais s'il n'est pas nécessaire que les partis politiques en tant que tels soient régis par une législation différente de celle qui encadre les associations en général ; une législation supplémentaire - spécifique - pour les partis politiques peut être élaborée sur certaines questions telles que le financement et la surveillance, afin de refléter le rôle unique que les partis jouent dans une société démocratique.

### III. PRINCIPES

32. Ces Principes sont applicables dans une large mesure indépendamment du modèle de démocratie en vigueur dans le pays concerné et visent à fournir des orientations générales concernant la préparation, l'adoption et la mise en œuvre de la législation sur les partis politiques. Toutefois, ces principes doivent être lus conjointement avec les Notes interprétatives qui en découlent, pour une meilleure compréhension et appréciation des Lignes directrices.
33. La plupart des principes possèdent un noyau dur basé sur le droit international et découlent de diverses valeurs et sources juridiques, la plus importante étant la liberté d'association ainsi que la liberté d'expression et d'opinion, inscrites dans la CEDH et le PIDCP (1-4). De ces libertés découlent également des exigences quant à la légalité et la proportionnalité des restrictions à ces libertés, et quant aux recours juridiques assurant l'efficacité de ces exigences (5-7). En outre, les dispositions générales de la CEDH et du PIDCP, ainsi que les traités spécifiques sur la protection des minorités prévoyant l'égalité de traitement et la non-discrimination, jouent également un rôle fondamental (8-9). Les autres principes - concernant la bonne administration et la responsabilité des partis politiques (10-11) - bien qu'ils ne contiennent pas de normes de droit contraignant, formulent des orientations politiques essentielles.
34. Une règle de base ne figure pas dans la liste des Principes normatifs, car elle est de nature essentiellement pragmatique, bien qu'elle formule un objectif important de la réglementation des partis politiques. Un système de partis politiques ne doit pas seulement être conforme aux droits fondamentaux et à une bonne politique ; il doit également être *fonctionnel* et doit servir un *gouvernement efficace*. Par conséquent, la réglementation des partis est également un moyen légitime de soutenir un gouvernement démocratique efficace, et ne devrait pas diminuer cette capacité. À cette fin par exemple, des restrictions raisonnables à la fragmentation politique telles que la mise en place de seuils électoraux et de tailles minimales pour constituer les groupes parlementaires pourraient être introduites, à condition qu'elles soient proportionnées et nécessaires dans une société démocratique. En outre, des limitations peuvent être imposées aux petits partis en ce qui concerne la formation, l'accès au scrutin, l'élection, le fonctionnement indépendant au sein des parlements et l'accès aux ressources de l'État, afin d'assurer une certaine cohérence dans l'espace politique.

#### **Principe 1. Liberté d'association des partis politiques ; présomption de légalité**

35. Conformément à la liberté d'association garantie par l'article 11 de la CEDH et l'article 22 du PIDCP, le droit des individus de s'associer et de former des partis politiques doit, dans la mesure du possible, être exempté de toute ingérence. Bien qu'il existe des limitations au droit 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 à un parti politique doit être de nature volontaire et aucun individu ne peut être contraint de rejoindre ou d'appartenir à une association contre sa volonté<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Article 20(2) de la Déclaration universelle des droits de l'homme : Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association. » Ceci est également implicite dans l'article 11 de la CEDH relatif à la liberté d'association. Voir également les Lignes directrices sur la liberté d'association, Principe 3 sur la liberté d'établissement et d'adhésion (paragraphe 28), où il est souligné que « Nul ne peut être contraint d'adhérer à une association ». Voir également les paragraphes 80 et 81 des Lignes directrices sur la liberté d'association ; voir aussi *Gauthier c. Canada* (communication n° 633/95). Voir également CEDH, *Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume-Uni*, n° 30668/96 et 2 autres, 2 juillet 2002.

36. Néanmoins, le sujet principal de ces Lignes directrices n'est pas le droit individuel à la liberté d'association, bien qu'il soit abordé ici et là. Les Lignes directrices se concentrent sur la dimension collective de la liberté d'association (et des droits connexes) et en particulier sur la liberté d'association d'un type spécifique, à savoir le parti politique. La liberté d'association exige que les partis politiques soient exempts de toute ingérence inutile et disproportionnée. Il doit y avoir une présomption en faveur de la légalité de leur création, de leurs objectifs et de leurs activités, indépendamment des formalités applicables pour leur création ou leur reconnaissance officielle. Seules des raisons convaincantes et impérieuses peuvent justifier des limitations à la liberté d'association des partis politiques, et ces limitations doivent être interprétées strictement. Ces limitations doivent être prescrites par la loi, poursuivre un but légitime reconnu par les normes internationales, être nécessaires dans une société démocratique et être proportionnées dans leur mesure et leur durée (voir principes 5 et 6).
37. Le droit à la liberté d'association et les droits interdépendants à la liberté d'expression, d'opinion et de réunion (Principe 3) devraient, dans la mesure du possible, être exercés sans réglementation ni restriction de l'État. Toute activité relative à la formation de nouveaux partis politiques et à leur fonctionnement interne et externe qui n'est pas expressément interdite par la loi doit donc être considérée comme autorisée. Comme le précise le paragraphe 7.6 du Document de Copenhague de l'OSCE, le droit de créer des partis politiques et d'y participer, et ce par l'intermédiaire de ces mêmes partis, est en principe ouvert à tous, sans exigence ni réglementation induite. Les États doivent adopter et mettre en œuvre une législation respectant la présomption générale en faveur de leur formation, de leur fonctionnement et de leur protection. Les États qui choisissent de ne pas promulguer de législation spécifique sur certains aspects de la réglementation des partis politiques devraient veiller à ce que les droits des partis politiques soient adéquatement protégés par des dispositions constitutionnelles générales sur la liberté d'association et des règlements applicables aux associations.
38. Les partis politiques étant des vecteurs essentiels de l'activité et de l'expression politiques, leur formation et leur fonctionnement ne devraient pas être limités, ni leur dissolution autorisée, sauf dans les cas prévus par la loi et nécessaires dans une société démocratique (cf. Principes 5 et 6). Les dispositions légales à cet effet doivent être interprétées de manière restrictive par les tribunaux et les autorités, et l'État doit mettre en place des mesures adéquates pour garantir que les droits susmentionnés puissent être exercés dans la pratique. En particulier, la loi ne devrait pas interdire à un parti politique de préconiser un changement d'ordre constitutionnel étatique, tant que les moyens utilisés à cette fin sont légaux et démocratiques, et que le changement proposé est en soi compatible avec les principes démocratiques fondamentaux<sup>18</sup>.
39. Bien que les États disposent d'une grande marge d'appréciation pour fixer les critères d'un parti officiellement reconnu, le non-respect de ces critères, y compris le fait de ne pas obtenir ou maintenir l'enregistrement d'un parti, ne constitue jamais en soi un motif suffisant pour interdire ou dissoudre un parti tel que défini au paragraphe 11.

---

<sup>18</sup> CEDH, *Parti socialiste et autres c. Turquie*, n° 21237/93, 25 mai 1998, par. 41, indique 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 ». L'exigence d'accorder aux partis politiques la liberté d'expression implique clairement leur droit de solliciter librement des opinions, y compris celles sur les changements constitutionnels, auprès de l'électorat. Voir CEDH, *Yazar et autres c. Turquie*, n° [https://hudoc.echr.coe.int/eng - {\"appno\": \"22723/93\"}](https://hudoc.echr.coe.int/eng - {\), n°21237/93, 25 mai 1998, par. 45 ; CEDH, *Parti de la liberté et de la démocratie (Özdep) c. Turquie* [GC], n° 23885/94, 8 décembre 1999, par. 40.

## Principe 2. Obligation de respecter, de protéger et de faciliter

40. Non seulement l'État doit respecter (passivement) l'exercice de la liberté d'association, mais il doit aussi protéger et faciliter activement cet exercice<sup>19</sup>. L'État doit protéger les partis politiques et les individus dans leur liberté d'association contre l'ingérence d'acteurs non étatiques, *notamment* par des moyens législatifs<sup>20</sup>. L'État doit veiller à ce que les candidats et les partisans des partis politiques bénéficient d'une protection adéquate contre la violence. Si d'autres groupes, associations ou individus doivent avoir le droit de critiquer les partis politiques et/ou leurs opinions et de manifester contre eux, la violence ou les menaces de violence ne sont pas autorisées<sup>21</sup>. Comme l'indique la Cour européenne des droits de l'homme, « *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* »<sup>22</sup>.
41. En outre, il est de la responsabilité de l'État de veiller à ce que la législation générale et spécifique pertinente prévoie les mécanismes nécessaires qui, dans la pratique, permettent le libre exercice du droit individuel de s'associer librement et de former des partis politiques avec les autres. D'autres moyens de faciliter le droit à la liberté d'association peuvent inclure la simplification des exigences réglementaires, en veillant à ce que ces exigences ne soient pas indûment contraignantes, du fait de faciliter l'accès aux ressources et de la prise de mesures positives pour surmonter les difficultés spécifiques auxquelles les personnes ou groupes défavorisés ou vulnérables sont confrontés. En cas de violation du droit à la liberté d'association, l'État assume la responsabilité d'accorder la réparation appropriée et, le cas échéant, de veiller à la cessation de la violation.
42. L'obligation pour l'État de protéger la liberté d'association des partis politiques s'étend aux cas où un parti adhère à des idées ne bénéficiant pas du soutien de la majorité de la société, tant que la promotion de ces idées n'implique pas ou ne préconise pas l'usage de la violence ou ne vise pas à la destruction de la démocratie<sup>23</sup>. Les partis et leurs partisans doivent pouvoir se réunir librement et partager les perspectives du parti, et leurs opinions ne doivent pas être sommairement empêchées de bénéficier d'une couverture médiatique équilibrée, en particulier par les médias publics. En outre, en vertu du paragraphe 7.6 du Document de Copenhague, les États participants de l'OSCE se sont engagés à veiller à ce que tous les partis politiques, y compris ceux présentant des idées impopulaires, puissent se faire concurrence sur la base d'une égalité de traitement devant la loi. En tant que tel, les États ne peuvent pas refuser à ces partis des chances égales de participer aux élections ou de recevoir un financement prescrit par la loi<sup>24</sup>.

<sup>19</sup> Voir également le Principe 2 des Lignes directrices sur la liberté d'association « Obligation faite à l'État de respecter, protéger et faciliter l'exercice du droit à la liberté d'association ».

<sup>20</sup> Comité des droits de l'homme des Nations Unies, Observation générale 31, Nature de l'obligation juridique générale des États parties au Pacte, (U.N. Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13) (2004), par. 8 ; et Observation générale 28, Égalité des droits entre hommes et femmes (article 3), par. 31.

<sup>21</sup> Voir, *mutatis mutandis*, CEDH, *Plate-forme "Ärzte für das Leben" c. Autriche*, n° 10126/82, 21 juin 1988, paragraphe 32.

<sup>22</sup> CEDH, *Ouranio Toxo et autres c. Grèce*, n° 74989/01, 20 octobre 2005, par. 37.

<sup>23</sup> Voir par exemple la CEDH, *Yazar et autres c. Turquie*, n° 22723/93 et 2 autres, 9 avril 2002, par. 49 ; CEDH, *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie* [GC], n°41340/98 et 3 autres, 13 février 2003, par. 99 ; CEDH, *Kalifatstaat c. Allemagne* (déc.), n° 13828/04, 11 décembre 2006.

<sup>24</sup> Le document de Copenhague, paragraphe 7.6, stipule que les États participants « respecteront le droit des

### Principe 3. Liberté d'expression et d'opinion

43. Les partis politiques ont le droit à la liberté d'expression et d'opinion (articles 10 CEDH et 19 PIDCP) afin de poursuivre leurs objectifs et leurs activités. ; ce droit s'ajoute au droit individuel à la liberté d'expression et d'opinion, reconnu aux membres, aux fondateurs et aux fonctionnaires des partis politiques. Il est d'une importance capitale que les partis politiques et leurs membres aient le droit de participer à tout débat politique ou public, indépendamment du fait que leur position est en accord avec la politique du gouvernement, qu'elle préconise des changements juridiques ou sociétaux, ou qu'elle soit impopulaire ou offensante pour certains groupes.
44. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a développé la relation entre le droit à la liberté d'association et la liberté d'expression et d'opinion dans un certain nombre d'arrêts en déclarant que « 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 à 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 »<sup>25</sup>.
45. La liberté d'expression et d'opinion dépend de la liberté d'association dans les cas où les individus veulent exercer cette liberté collectivement par le biais d'une association. Ainsi, la garantie de la liberté d'association permet également de s'assurer que tous les individus souhaitant exercer leur droit à la liberté d'expression et d'opinion par le biais d'une association, puissent le faire, que ce soit de manière collective ou individuelle.

### Principe 4. Pluralisme politique

46. La législation relative aux partis politiques devrait viser à faciliter un environnement politique pluraliste. La capacité des individus à rechercher, obtenir et promouvoir une variété d'opinions politiques, y compris par le biais des programmes des partis politiques, est communément reconnue comme un élément essentiel de toute société démocratique solide. Comme le montrent les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, le document de Copenhague et d'autres engagements de l'OSCE, le pluralisme - inhérent aux libertés fondamentales de la Convention ainsi qu'à l'article 3 du protocole n° 1 de la CEDH et aux droits équivalents du PIDCP - est indispensable pour garantir aux individus un choix réel entre les différents partis politiques<sup>26</sup>. La réglementation relative aux partis politiques devrait être soigneusement examinée afin de s'assurer qu'elle n'empiète pas sur le principe du pluralisme politique.
47. Le pluralisme politique est essentiel pour assurer une gouvernance démocratique efficace et donner aux citoyens une véritable possibilité de choisir la manière dont ils seront gouvernés<sup>27</sup>. La législation relative aux partis politiques devrait promouvoir le

---

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 ».

<sup>25</sup> CEDH, *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie* [GC], n°41340/98 et 3 autres, 13 février 2003, par. 88 ; voir également CEDH, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, n° 19392/92, 30 janvier 1998, par. 42 ; CEDH, *Parti socialiste et autres c. Turquie*, n°21237/93, 25 mai 1998, par. 41 ; CEDH, *Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie* [GC], n°23885/94, 8 décembre 1999, par. 44.

<sup>26</sup> Voir le document de l'OSCE de la réunion de Moscou de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (1991), par. 18, qui stipule que « Les États participants (...) réaffirment en particulier que la démocratie est inhérente à l'État de droit et ils soulignent l'importance du pluralisme politique ».

<sup>27</sup> Voir CEDH, *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie* [GC], n°41340/98 et 3 autres, 13 février 2003, par. 89 ; CEDH, *Parti socialiste et autres c. Turquie*, n°21237/93, 25 mai 1998, par. 41 ; CEDH, *Parti de la liberté et de la démocratie (Özdep) c. Turquie* [GC], n°23885/94, 8 décembre 1999, par. 37, tous déclarant qu'il ne peut y avoir de démocratie sans pluralisme.

pluralisme comme moyen de garantir la participation de toutes les personnes et de tous les groupes, y compris les minorités, à la vie publique, ce qui devrait également permettre l'expression des points de vue de l'opposition et des transitions démocratiques du pouvoir<sup>28</sup>.

### **Principe 5. Légalité et légitimité des restrictions**

48. Toute limitation imposée au droit des individus à la liberté d'association et aux droits fondamentaux des associations comme les partis politiques, doit être conforme aux normes internationales. En particulier, toute restriction doit être prescrite par la loi et doit avoir un but légitime reconnu par les normes internationales. En outre, la loi concernée doit être précise, certaine et prévisible, tout particulièrement lorsque des dispositions accordent un pouvoir discrétionnaire aux pouvoirs publics, et doit être libellée en des termes indiquant de manière raisonnable comment elle sera interprétée et appliquée<sup>29</sup>. Par conséquent, les restrictions doivent être claires, faciles à comprendre et uniformément applicables afin de garantir que tous les membres individuels et les partis politiques soient en mesure de les comprendre et d'anticiper les conséquences en cas de violation de ces règles. La protection totale des droits doit être assurée dans tous les cas où il n'existe pas de restrictions spécifiques ; si cette protection n'est pas accordée, les États seront en violation de leurs obligations en vertu du droit international des droits de l'homme. Pour garantir que les restrictions ne soient pas indûment appliquées et que les recours soient efficaces (voir le Principe 7), la législation doit être soigneusement élaborée pour ne pas être trop détaillée ni trop vague<sup>30</sup>. La législation doit être adoptée dans le cadre d'un processus démocratique qui garantit la participation et le réexamen du public, et doit être rendue largement accessible afin que les individus et les partis politiques connaissent leurs droits et soient en mesure de maintenir leur conduite et leurs activités en conformité avec la loi.
49. Toute limitation relative aux partis politiques et qui restreint leur droit et le droit de leurs membres à la liberté d'association doit être justifiée par les objectifs spécifiques poursuivis par les autorités conformément à l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH (à savoir, « 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'autrui »). L'article 22, paragraphe 2, du PIDCP contient une disposition similaire. Cette liste d'objectifs est exhaustive. Conformément à ces dispositions, ainsi qu'à l'article 18 de la CEDH, les États ne doivent pas appliquer d'autres restrictions au droit à la liberté d'association que celles qui sont fondées sur ces clauses. La portée de ces objectifs légitimes doit être interprétée de manière restrictive<sup>31</sup>.

### **Principe 6. Nécessité et proportionnalité des restrictions**

50. Selon l'article 11 de la CEDH et l'article 22 du PIDCP, toute limitation imposée aux droits des partis politiques doit être nécessaire dans une société démocratique, proportionnée dans sa nature et dans le temps, et efficace dans la réalisation de son but prévu. La nécessité des restrictions doit être soigneusement évaluée. La limitation choisie doit être proportionnée et constituer le moyen le moins intrusif possible pour atteindre l'objectif visé. En particulier, compte tenu du rôle fondamental des partis

---

<sup>28</sup> Voir, entre autres, CEDH, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, n°19392/92, 30 janvier 1998, par. 43.

<sup>29</sup> CEDH, *Cumhuriyet Halk Partisi c. Turquie*, n° 19920/13, 26 avril 2016, par. 106.

<sup>30</sup> Voir également les Lignes directrices conjointes du BIDDH et de la Commission de Venise sur la liberté d'association (CDL-AD(2014)046), paragraphes 20 et suivants.

<sup>31</sup> CEDH, *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie* [GC], n°41340/98 et 3 autres, 13 février 2003, par. 100.

politiques dans le processus démocratique, les mesures d'interdiction sont appliquées de manière restrictive et ne suppriment jamais complètement le droit ou n'empiètent pas sur son essence. Par exemple, l'interdiction de créer un parti politique ou la dissolution d'un parti politique sont des sanctions de dernier recours et ne sont imposées que dans des cas exceptionnels et dans des conditions strictes.

51. Toute action entreprise pour atteindre un objectif légitime doit être nécessaire dans une société démocratique. L'État doit prouver l'existence d'un « besoin social pressant » et de raisons « pertinentes et suffisantes ». Les règlements des partis politiques devraient être introduits et mis en œuvre avec modération, en reconnaissant que les limitations autorisées au droit de libre association des partis politiques ont été interprétées de manière étroite par la Cour européenne des droits de l'homme : « les exceptions à la règle de la liberté d'association appellent une interprétation stricte, seules des raisons convaincantes et impératives pouvant justifier des restrictions à cette liberté »<sup>32</sup>.
52. En outre, toute limitation de la formation ou de la réglementation des activités des partis politiques doit être de nature proportionnée<sup>33</sup>. Par exemple, la dissolution ne doit être appliquée qu'en dernier recours, c'est-à-dire lorsque l'objectif légitime ne peut être atteint par des moyens de régulation moins restrictifs. Il s'agit de la sanction la plus sévère disponible et elle ne doit être considérée comme proportionnée que lorsqu'elle est imposée dans les cas extrêmes des violations les plus graves<sup>34</sup>. Dans sa Résolution 1308 (2002), l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a déclaré au paragraphe 11 que « l'interdiction ou la dissolution d'un parti politique ne peut intervenir qu'en dernier ressort » et ce « en conformité avec l'ordre constitutionnel du pays, et selon des procédures offrant toutes les garanties d'un procès équitable ».

### Principe 7. Recours effectif

53. La CEDH garantit généralement l'existence, au niveau national, d'un recours permettant de faire respecter le contenu des droits et libertés de la Convention, quelle que soit la forme sous laquelle ils sont garantis dans l'ordre juridique interne. L'effet de ce principe, selon la jurisprudence concernant l'article 13 de la CEDH, est donc d'exiger la mise en place d'un recours interne pour traiter l'en substance les droits garantis par la Convention et pour accorder une réparation appropriée<sup>35</sup>. En outre, l'« autorité » visée à l'article 13 de la CEDH ne doit pas nécessairement être une autorité judiciaire ; mais si elle ne l'est pas, ses pouvoirs et les garanties qu'elle offre sont pertinents pour déterminer si le recours dont elle est saisie est efficace<sup>36</sup>. En outre, dans sa jurisprudence, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas encore étendu la protection de l'article 6, paragraphe 1, aux affaires concernant la dissolution d'un parti politique, car elles concernent un droit politique et non un droit civil<sup>37</sup>. Une exception n'a été reconnue que lorsque la procédure concernait également le transfert d'actifs après la dissolution ; dans cette situation, les droits de propriété du parti ou des

<sup>32</sup> CEDH, *Gorzelik et autres c. Pologne*, n°44158/98, 20 décembre 2001, par. 95 ; *Sidiropoulos et autres c. Grèce*, n° 26695/95, n°26695/95, 10 juillet 1998, par. 40 ; *Tebieti Muhaffize Cemiyetti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, n° 37083/03, 8 octobre 2009, par. 78.

<sup>33</sup> CEDH, *Sürek c. Turquie* (n°1) [GC], n° 26682/95, 8 juillet 1999, par. 58 ; CEDH, *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie* [GC], n°41340/98 et 3 autres, 13 février 2003, par. 133. Cf. par. 24 du Document de Copenhague de l'OSCE.

<sup>34</sup> CEDH, *Parti socialiste et autres c. Turquie*, n° 21237/93, 25 mai 1998 par. 51 ; CEDH, *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie* [GC], n°41340/98 et 3 autres, 13 février 2003, par. 133 : « des mesures d'une telle sévérité ne pouvaient s'appliquer qu'aux cas les plus graves (...) la nature et la lourdeur des ingérences sont aussi des éléments à prendre en considération lorsqu'il s'agit de mesurer leur proportionnalité ».

<sup>35</sup> Voir CEDH, *Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) c. Allemagne*, n° 55977/13, 4 octobre 2016, par. 23.

<sup>36</sup> Voir, *mutatis mutandis*, CEDH, *Čonka c. Belgique*, n° 51564/99, 5 février 2002, par. 75.

<sup>37</sup> CEDH, *HADEP et Demir c. Turquie*, n° 28003/03, 14 décembre 2010, par. 87

membres étaient concernés<sup>38</sup>. Toutefois, la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH estiment que, compte tenu de l'importance des partis politiques en tant qu'instruments vitaux de la liberté d'association et fondamentaux pour le processus démocratique, et compte tenu des conséquences importantes que peuvent représenter les restrictions imposées aux partis politiques, toute limitation des libertés des partis politiques doit pouvoir être soumise à un examen par un tribunal indépendant et impartial, au moins en dernière instance. En outre, l'interdiction/dissolution d'un parti politique doit toujours être décidée par un tribunal indépendant<sup>39</sup>. Pour garantir un recours effectif, il est impératif que la procédure, devant le tribunal, y compris l'appel et le réexamen, soit conforme aux normes d'un procès équitable. La procédure doit être claire et financièrement abordable. Il devrait être possible pour un parti d'obtenir une réparation appropriée, rapide et effective en cas de violation. Le principe de l'effectivité exige que certains recours soient accessibles rapidement. Les recours qui ne sont pas accordés en temps utile peuvent ne pas satisfaire à l'exigence d'efficacité.

### **Principe 8. Égalité de traitement des partis politiques**

54. Tous les individus et groupes cherchant à créer un parti politique doivent être en mesure de le faire sur la base d'une égalité de traitement devant la loi<sup>40</sup>. Aucun individu ou groupe désirent constituer un parti politique ne doit être avantagé ou désavantagé dans ses efforts par l'État. En particulier, la réglementation de l'État relative aux partis politiques ne peut pas faire de discrimination à l'encontre d'individus ou de groupes pour des motifs tels que le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, l'association avec une minorité nationale, la propriété, la naissance ou toute autre situation<sup>41</sup>.
55. L'État ne doit pas faire de discrimination entre les partis politiques sur la base de leurs programmes politiques ou de leurs affiliations. Toutefois, certains types de différenciations peuvent être justifiés, sur la base de motifs objectifs. Il est permis, par exemple, d'exiger que les partis fassent la preuve d'un niveau de soutien bien identifié avant de recevoir des avantages spécifiques découlant du statut de « parti ». Et il est également permis d'adapter la rigueur de l'application des règlements et des sanctions en cas de violation, en fonction de la taille et des ressources des partis politiques, de manière à ne pas imposer de fardeaux excessifs aux nouveaux ou aux petits partis, tout en gardant un impact suffisamment punitif ou dissuasif pour les grands partis.
56. Les pouvoirs publics doivent traiter les partis politiques de manière égale et, à ce titre, rester impartiales pour tout ce qui concerne la création, l'enregistrement et les activités des partis politiques. Les autorités doivent s'abstenir de toute mesure pouvant être considérée comme visant à privilégier certains partis politiques et à en désavantager d'autres. Cela est valable dans la mesure où ces partis se trouvent dans une position similaire, à savoir en termes de taille et d'influence. Ainsi, les partis étant déjà au

---

<sup>38</sup> CEDH, *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie* [GC], n°41340/98 et 3 autres, 13 février 2003. Voir également, CEDH, *Yazar et autres c. Turquie*, n°22723/93 et 2 autres, 9 avril 2009, par. 66, et, plus récemment, CEDH, *HADEP et Demir c. Turquie*, n° 28003/03, 14 décembre 2010, para. 87. Dans l'affaire de la CEDH, *Cumhuriyet Halk Partisi c. Turquie*, n°19920/13, 26 avril 2016, qui concerne la confiscation d'une partie substantielle des avoirs du parti politique requérant par la Cour constitutionnelle à la suite d'un contrôle de ses comptes pour les années 2007 à 2009, la Cour n'a pas jugé nécessaire de se prononcer sur l'applicabilité de l'article 6 CEDH puisque la plainte était en tout état de cause irrecevable pour des raisons liées au fond de la plainte dans le domaine de l'article 6 CEDH.

<sup>39</sup> Voir les Lignes directrices sur la liberté d'association, paragraphe 256.

<sup>40</sup> Le document de Copenhague, paragraphe 7.6, stipule que « 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 ».

<sup>41</sup> Voir les articles 2 et 26 du PIDCP et l'article 14 et le protocole 12 de la CEDH.

parlement peuvent recevoir un niveau de soutien de l'État plus élevé que les partis qui ne sont pas (encore) au parlement, mais peuvent alors être soumis à des obligations de déclaration plus strictes (voir également le paragraphe 136). Tous les partis politiques devraient avoir la possibilité de participer aux élections sans distinction ou traitement inégal de la part des autorités.

57. Bien que les États aient une grande liberté pour établir des critères d'entrée dans la catégorie des partis officiellement reconnus et pour distinguer les grands partis des autres partis officiellement reconnus, ces critères doivent être objectifs et appliqués de manière neutre à tous les partis politiques.
58. Dans le domaine politique, les exigences en matière d'égalité peuvent être interprétées comme étant absolues ou peuvent être formulées sur une base proportionnelle ou « équitable » (elles peuvent, par exemple, être déterminées par le nombre de sièges qu'un parti détient au parlement). Une telle différence de traitement ne doit pas être considérée comme discriminatoire tant qu'elle est fondée sur des motifs objectifs et raisonnables.

### **Principe 9. Égalité de traitement par et au sein des partis politiques, mesures spéciales, démocratie interne**

59. Le droit à la liberté d'association permet généralement à ceux qui forment une association ou qui en font partie de choisir avec qui ils forment une association ou qui sont admis comme membres. Un parti politique n'est donc pas tenu d'accepter comme membres ou candidats des personnes qui ne partagent pas ses convictions et ses valeurs fondamentales<sup>42</sup>. Cependant, cette liberté de choix n'est pas illimitée car cet aspect du droit d'association est également soumis à l'interdiction de discrimination, de sorte que toute différence de traitement des personnes en ce qui concerne la formation ou l'adhésion à une association qui est fondée sur une caractéristique ou un statut personnel doit avoir une justification raisonnable et objective<sup>43</sup>. Lorsque la distinction en question se fonde sur des motifs tels que la couleur ou l'origine ethnique, ou dans la sphère intime de la vie privée d'un individu - par exemple, lorsqu'une différence de traitement est fondée sur le sexe ou l'orientation sexuelle - des « raisons importantes » doivent être avancées pour justifier la mesure<sup>44</sup>. Les partis politiques peuvent justifier l'utilisation de critères d'adhésion restrictifs lorsque l'objectif de l'association est de lutter contre la discrimination à laquelle ses membres sont confrontés ou de chercher à remédier à des cas spécifiques d'exclusion et d'oppression historiques de la majorité, par exemple pour les groupes autochtones menacés ou les groupes marginalisés.
60. Le principe de l'égalité de traitement par et au sein des partis politiques n'exclut pas que, pour assurer l'égalité d'accès à la vie politique et éliminer les inégalités historiques structurelles, des mesures temporaires spéciales soient introduites afin de promouvoir l'égalité de fait au sein des partis politiques pour les femmes, les personnes handicapées et les minorités ethniques, raciales ou autres, ayant subi des discriminations dans le passé<sup>45</sup>. En outre, étant donné que les partis politiques contribuent à l'expression des

---

<sup>42</sup> CEDH, *Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen (ASLEF) c. Royaume-Uni*, n° 11002/05, 27 février 2007, par. 39.

<sup>43</sup> Voir par exemple, CEDH, *Willis c. Royaume-Uni*, n° 36042/97, 11 juin 2002, par. 48.

<sup>44</sup> Voir par exemple (discrimination de genre), CEDH, *Staatkundig Gereformeerde Partij c. Pays-Bas* (déc.), n° 58369/10, 10 juillet 2012, par. 73. Voir également CEDH, *Genderdoc-M c. Moldavie*, n° 9106/06, 12 juin 2012, par. 50. Voir également les Lignes directrices de Ljubljana du HCMN sur l'intégration des sociétés diverses et la note explicative (2012), qui indiquent que "Bien que les parties puissent avoir pour objectif de promouvoir et de protéger les droits et les intérêts d'un groupe particulier, elles ne doivent pas refuser l'adhésion sur la base de l'appartenance ethnique" (p 35).

<sup>45</sup> Voir l'article 4(1) de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW); Les articles 1(4) et 2(2) du Pacte international pour l'élimination de la discrimination raciale (CIRD);

opinions politiques et sont dominants dans le processus de présentation des candidats aux élections, une certaine forme de réglementation des activités internes des partis pourrait être considérée comme nécessaire pour le bon fonctionnement d'une société démocratique.

### **Principe 10. Bonne administration**

61. La mise en œuvre de la législation, des politiques et des pratiques relatives aux partis politiques est assurée par les autorités compétentes de l'État, y compris les organes gouvernementaux et les tribunaux, qui agissent de manière impartiale et sont libres de toute influence partisane, tant en droit qu'en pratique. Ces autorités veillent également à ce que les partis politiques, ainsi que le public en général, disposent d'informations pertinentes sur leurs procédures et leur fonctionnement, devant être faciles à comprendre et à respecter. L'étendue des pouvoirs des autorités compétentes doit être définie de manière claire et prévisible dans la loi, et tout le personnel employé par ces autorités doit être dûment qualifié et faire l'objet d'une supervision adéquate. Les décisions et les actes des autorités publiques doivent pouvoir faire l'objet d'un contrôle indépendant. Les agents des autorités de régulation se doivent d'exercer leurs fonctions avec diligence, et tout manquement doit être corrigé et tout abus sanctionné. En outre, le respect des délais est un élément important de la bonne administration. Les décisions affectant les droits des partis politiques doivent être prises rapidement, en particulier lorsqu'elles concernent des processus sensibles au facteur temps, tels que les élections.

### **Principe 11. Responsabilité**

62. Les partis politiques peuvent obtenir certains privilèges légaux qui ne sont pas disponibles pour d'autres associations en raison de leur participation aux élections et au gouvernement. Bien que cela soit particulièrement fréquent dans les domaines du financement politique et de l'accès aux ressources médiatiques pendant les campagnes électorales, ce ne sont pas les seuls domaines dans lesquels les partis politiques peuvent avoir un statut privilégié. En raison des privilèges non accordés à d'autres associations et du rôle qu'ils jouent dans le discours public ou peuvent jouer à la suite d'élections, il convient d'imposer certaines obligations particulières aux partis politiques. Celles-ci peuvent prendre la forme d'exigences en matière de rapports, de transparence relative aux dispositions financières, de restrictions sur l'utilisation d'un accès spécial aux médias, ou de réglementations visant à garantir l'égalité des chances pour la participation de certains groupes sous-représentés. Dans chaque cas, les obligations supplémentaires imposées doivent être directement liées et proportionnelles aux privilèges spéciaux des partis politiques, et la législation doit fournir des détails spécifiques sur les droits pertinents et responsabilités qui accompagnent la création d'un parti politique et sa participation aux élections. Par exemple, les partis politiques, lorsqu'ils bénéficient des privilèges qui leur sont accordés, peuvent être tenus d'agir en vue des obligations imposées par les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment ceux qui concernent la représentation politique des femmes, des minorités nationales et des personnes handicapées.

---

l'article 5(4) de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH). Le fait que l'article 5(4) de la CDPH ne parle pas de mesures temporaires va de soi.

## IV. NOTES INTERPRÉTATIVES

### PARTIE I LIBERTÉ DES PARTIS POLITIQUES, RÉGLEMENTATION, RESTRICTIONS

Ces Notes interprétatives sont capitales pour la bonne compréhension des Principes et, à ce titre, se doivent d'être lues de concert avec ces derniers. Non seulement elles développent et fournissent une interprétation essentielle des Principes, mais elles fournissent également des exemples de bonnes pratiques visant à garantir le bon fonctionnement de la législation et des réglementations relatives aux partis politiques.

#### 1. Partis politiques; cadre juridique

63. Ce chapitre - *Partie I* - se concentre principalement sur le fonctionnement *externe* des partis politiques par rapport à l'État et aux personnes aspirant à devenir membres/représentants d'un parti. Le fonctionnement *interne* des partis politiques sera traité en détails dans la *deuxième partie*. Les questions spécifiques essentielles seront discutées plus largement de manière séparée : les partis politiques dans les élections (*Partie III*), le financement des partis politiques (*Partie IV*) et la surveillance des partis politiques (*Partie V*).

##### a. Définition du parti politique

64. Au sens des présentes Lignes directrices, un parti politique est considéré comme « une association libre d'individus, dont l'un des objectifs est d'exprimer la volonté politique du peuple en cherchant à participer à la gestion de la vie publique d'un pays et à l'influencer, notamment par la présentation de candidats aux élections ». Cette définition inclut les associations à tous les niveaux de gouvernance<sup>46</sup>, et dont l'objectif est de présenter des candidats aux élections et d'exercer un pouvoir politique au sein d'institutions gouvernementales par le biais d'élections.
65. Les partis politiques sont devenus le principal vecteur de la participation et du débat politiques, et ont été reconnus par la Cour européenne des droits de l'homme comme étant d'une importance capitale pour la démocratie : « les partis politiques représentent une forme d'association essentielle au bon fonctionnement de la démocratie (...) En répercutant ceux-ci [les courants d'opinion qui traversent la population d'un pays], non seulement dans les institutions politiques mais aussi, grâce aux médias, à tous les niveaux de la vie en société, ils apportent une contribution irremplaçable au débat politique, lequel se trouve au cœur même de la notion de société démocratique »<sup>47</sup>. Dans le même ordre d'idées, le paragraphe 3 du document de Copenhague de l'OSCE stipule que le pluralisme politique, favorisé par l'existence d'une variété de partis politiques possédant des priorités et des programmes différents, est essentiel au bon fonctionnement de la démocratie. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a également reconnu que les partis politiques sont « un élément clé de la concurrence électorale et un mécanisme de lien essentiel entre l'individu et l'État », leur rôle consistant à « intégrer les groupes et les individus dans un processus politique »<sup>48</sup>. En plus de favoriser la participation et le débat populaires, les partis politiques se sont également développés en devenant le principal moyen de représentation du peuple au parlement et au gouvernement.

---

<sup>46</sup> Applicable aux partis aux niveaux national, régional et local. Il existe également des partis au niveau intra-étatique, tels que les partis de l'Union européenne. Toutefois, comme ces lignes directrices ont pour but de donner des informations relatives à la législation nationale, ces autres partis ne sont donc pas abordés en détail ici.

<sup>47</sup> CEDH, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, n° 19392/92, 30 janvier 1998, par. 25 et 44.

<sup>48</sup> Résolution 1546 (2007), Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, "Le code de bonne conduite des partis politiques".

66. Bien que la capacité juridique et le statut d'un parti politique puissent varier d'un État à l'autre, les partis politiques ont des droits et des responsabilités, quel que soit leur statut juridique. Si les partis politiques peuvent être régis par des lois distinctes de celles qui encadrent les associations, ils doivent, au minimum, avoir les mêmes droits fondamentaux que les autres associations. Néanmoins, les partis politiques constituent une catégorie spécifique d'associations, étant donné que leur objectif et leur fonction sont de participer aux élections et de constituer l'organe élu du gouvernement d'un pays. C'est pour cette raison que de nombreux États accordent davantage de droits aux partis politiques, ainsi que des limitations plus strictes, par exemple en ce qui concerne les sources autorisées de financement, la responsabilité et la transparence<sup>49</sup>.

## **b. Cadre juridique**

67. Le rôle et la fonction des partis politiques dans un système démocratique sont souvent définis dans des lois appartenant à l'ordre juridique le plus élevé de l'État, c'est-à-dire les constitutions, afin d'assurer la stabilité et la relative permanence de ces dispositions. En plus ou à la place des dispositions constitutionnelles qui sont de nature générale et peuvent offrir une large marge de manœuvre pour leur mise en œuvre, de nombreux États ont élaboré une législation spécifique traitant de la réglementation et de la protection des partis politiques. L'importance des partis politiques exige que la législation relative aux droits et obligations fondamentaux des partis politiques ait au moins le statut de législation parlementaire, et non celui de réglementation émise par une autorité administrative.
68. Cependant, le fait de disposer d'une loi spécifique pour les partis politiques n'est pas une condition nécessaire au bon fonctionnement de la démocratie. En fait, un rapport compilé par la Commission de Venise sur les différentes pratiques réglementaires des États membres de la Commission de Venise dans le domaine des partis politiques a conclu qu'une telle législation n'est pas nécessaire pour le bon fonctionnement de la démocratie et qu'elle peut être plus efficace lorsqu'elle possède une portée tout à fait minimale<sup>50</sup>. Lorsque des réglementations spécifiques sont promulguées, elles ne doivent pas entraver indûment les activités ou les droits des partis politiques. Au contraire, la législation doit s'attacher à faciliter le rôle des partis en tant qu'acteurs potentiellement critiques dans une société démocratique et à garantir la pleine protection de leurs droits en rapport avec leur bon fonctionnement.
69. Un ensemble d'instruments internationaux - tant universels que régionaux - constitue une base fondamentale pour les obligations d'un État concernant le fonctionnement des partis politiques. La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) sont les deux principaux traités à cet égard, protégeant la liberté d'association ainsi que d'autres droits fondamentaux interconnectés tels que la liberté d'expression et d'opinion et la liberté de réunion pacifique. Ces traités donnent également quelques indications quant aux droits électoraux du peuple.
70. En outre, ces traités contiennent également des dispositions générales sur l'égalité et la non-discrimination, deux éléments nécessaires au fonctionnement des partis politiques. En outre, il existe des traités formulant des normes plus détaillées sur l'égalité et la non-discrimination ainsi que des actions positives concernant des groupes spécifiques, tels que la Convention sur l'élimination de toutes les formes de

---

<sup>49</sup> Voir également les Lignes directrices de l'OSCE/BIDDH et de la Commission de Venise sur la liberté d'association (Varsovie : BIDDH 2015), par. 32, 57, 226.

<sup>50</sup> CDL-INF(1998)014, L'Interdiction des partis politiques et les mesures analogues. Voir également CDL-AD(2009)006, Avis sur les dispositions constitutionnelles et juridiques relatives à l'interdiction des partis politiques en Turquie.

discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (CCMN), le Pacte international relatif à l'élimination de la discrimination raciale (ICERD) et la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH)<sup>51</sup>.

71. Les autres instruments pertinents sont la Convention des Nations unies contre la corruption et la Convention civile sur la corruption du Conseil de l'Europe, ainsi que le document de Copenhague de OSCE.
72. Des extraits des documents ci-dessus, ainsi que d'autres instruments universels et régionaux sélectionnés applicables à la réglementation du rôle et des fonctions des partis politiques dans les sociétés démocratiques, figurent à l'annexe A du présent document. L'annexe B fournit en outre une liste illustrative des arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme et d'autres jurisprudences pertinentes, tandis que l'annexe C fournit une liste de documents de référence sélectionnés et que l'annexe D contient des codes modèles dans le domaine des partis politiques.

### **c. Statut juridique**

73. Le cadre régissant les partis politiques doit définir clairement le statut juridique des partis politiques. Les partis devraient avoir, ou pouvoir acquérir, la personnalité juridique afin d'opérer efficacement dans la société en leur propre capacité et d'intenter des poursuites en cas de violation de leurs droits. En cas de violation des droits d'une branche du parti au niveau local, il peut être permis au parti d'engager une procédure judiciaire au niveau national, au nom du parti dans son ensemble.
74. Certains États de l'OSCE ont établi un statut de « parti enregistré » ou de « parti actif », pour lequel des exigences allant au-delà de celles inhérentes à la définition nationale du parti politique en tant que tel, peuvent être imposées. Par exemple, dans un certain nombre de démocraties européennes telles que la Finlande, les Pays-Bas et la Norvège, les partis politiques doivent, avant de pouvoir s'enregistrer en tant que partis, avoir obtenu au préalable le statut d'association et/ou la personnalité juridique<sup>52</sup>.
75. Les membres d'un parti devraient avoir recours aux tribunaux civils en cas d'abus des obligations contractuelles d'un parti envers ses membres - si elles existent - mais seulement après avoir épuisé les mécanismes internes de règlement des différends, lorsque de tels mécanismes existent. Ce recours peut s'ajouter à la mise en place de structures internes aux partis pour le règlement des différends entre elles. Toutefois, les partis politiques étant des associations privées, la réglementation juridique des litiges entre partis ne doit pas porter atteinte au libre fonctionnement des partis politiques en ce qui concerne leurs procédures ou politiques internes de prise de décision.

### **d. Droits pertinents**

76. Les droits à la liberté d'association, de réunion pacifique, d'expression, d'opinion et d'élections sont essentiels au bon fonctionnement d'une société démocratique. Les partis politiques, en tant qu'instruments collectifs de l'expression politique, ainsi que leurs membres, doivent être en mesure de jouir pleinement de ces droits.
77. La liberté d'association devrait être protégée dans la constitution d'un État. Cette protection devrait à la fois inclure l'énoncé du droit et de préférence, de l'obligation de

---

<sup>51</sup> Voir aussi les paragraphes 5.4 et 7.6 du Document de Copenhague.

<sup>52</sup> N. Bolleyer (2018) *The State and Civil Society - Regulating Interest Groups, Parties, and Public Benefit Organizations in Contemporary Democracies*. Oxford : Oxford UP, chapitre 3, tableau 3.5.

protéger son exercice en tant que condition préalable essentielle au bon fonctionnement de la démocratie.

78. Le droit à la liberté d'association a été expressément étendu aux partis politiques par la Cour européenne des droits de l'homme<sup>53</sup>. L'article 11 de la CEDH et l'article 22 du PIDCP protègent le droit de s'associer à des partis politiques dans le cadre de la liberté générale de réunion et d'association, laquelle exige que toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, sans autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique.
79. La liberté d'expression et d'opinion (article 10 de la CEDH et article 19 du PIDCP) dépend de la liberté d'association lorsque des individus veulent exercer leur droit à la liberté d'expression de manière collective par l'intermédiaire d'une association telle qu'un parti politique. La liberté d'association doit donc également être garantie en tant qu'outil permettant à tous les individus de jouir pleinement de leurs droits à la liberté d'expression et d'opinion, qu'ils soient exercés collectivement par l'intermédiaire d'une association ou individuellement.
80. L'une des fonctions des partis politiques est de présenter des candidats aux élections. Il est donc essentiel pour le fonctionnement efficace des partis politiques, que la législation protège les droits d'élire et d'être élu, droits prévus par les instruments internationaux (article 3 du protocole n°1 de la CEDH et article 25b du PIDCP).
81. Le droit à la liberté d'association, ainsi que les droits à la liberté d'expression et d'opinion, ne sont pas illimités. L'article 11, paragraphe 2, et l'article 10, paragraphe 2, de la CEDH et les dispositions correspondantes du PIDCP autorisent des restrictions proportionnelles, fondées sur les buts/objectifs des clauses de restriction. L'article 11, paragraphe 2, de la CEDH autorise également d'autres limitations de la liberté d'association en ce qui concerne les personnes remplissant des fonctions spécifiques au sein de l'organisation étatique. En outre, la CEDH prévoit que l'État est autorisé à prendre encore plus de mesures limitant ces droits en cas d'urgence (article 15 de la CEDH). La CEDH permet également à l'État de restreindre (davantage) l'activité politique des étrangers (article 16 de la CEDH). Dans les cas où ces droits sont utilisés abusivement pour détruire d'autres droits protégés - comme l'incitation à la violence ou à la haine des minorités ou la négation de l'Holocauste - la protection de ces droits peut être refusée (article 17).
82. Ces lignes directrices ne traitent pas de la situation en état d'urgence (article 15 CEDH, article 4 PIDCP), qui permet des dérogations et des restrictions plus importantes que celles prévues par les articles 10, paragraphe 2, et 11, paragraphe 2, de la CEDH et les articles 19 et 22 du PIDCP. Les articles 16 et 17 de la CEDH seront traités dans les paragraphes 120 et 149.

## **2. Liberté des partis politiques ; moyens légitimes de régulation et restriction**

83. Il convient de rappeler que la Cour européenne des droits de l'homme a constamment statué que, en raison du rôle essentiel des partis politiques dans le fonctionnement de la démocratie, les limitations à leur formation doivent être utilisées avec modération et uniquement lorsque cela est nécessaire dans une société démocratique. Un État ne peut pas entraver la création d'un parti politique, même quand les objectifs qu'il exprime prévoient le changement (pacifique) de l'ordre constitutionnel ou la promotion de l'autodétermination d'un peuple spécifique, tant que ce même parti politique cherche à atteindre ces objectifs par des moyens légaux et compatibles avec les principes

---

<sup>53</sup> CEDH, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, n° 19392/92, 30 janvier 1998.

démocratiques fondamentaux. Compte tenu des exigences de proportionnalité, il doit en outre être prouvé que toute limitation est le moyen le moins restrictif d'atteindre un objectif réglementaire légitime.

84. Certains États participants de l'OSCE, la Commission de Venise ou les États membres du GRECO ne prescrivent aucune exigence en matière d'enregistrement des partis politiques ou de réglementation des activités des partis. Toutefois, compte tenu des éventuelles nécessités administratives liées au fonctionnement du processus démocratique, il peut être justifié qu'un État adopte des réglementations - en général de nature uniquement procédurale - pour l'enregistrement et la formation des partis politiques.

#### **a. Inscription**

85. La Cour européenne des droits de l'homme a constamment statué que les exigences d'enregistrement ne constituent pas, en soi, une violation du droit à la libre association. Il est raisonnable d'exiger l'enregistrement des partis politiques auprès d'une autorité publique à certaines fins, par exemple pour acquérir la personnalité juridique, pour permettre aux partis de participer aux élections et pour recevoir certaines formes de financement public.
86. Lorsque l'enregistrement en tant que parti politique est nécessaire pour participer à des élections ou pour obtenir certains avantages, les exigences de fond en matière d'enregistrement et les étapes de procédure pour l'enregistrement doivent être raisonnables. Dans les pays où de telles exigences d'enregistrement existent, elles devraient être soigneusement rédigées pour atteindre des objectifs légitimes conformément à l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH et à l'article 22, paragraphe 2, du PIDCP, lu à la lumière de l'article 3 du protocole n° 1 de la CEDH.
87. Les motifs de refus d'enregistrement d'un parti doivent être clairement énoncés dans la loi et fondés sur des critères objectifs. Lorsque des partis peuvent se voir refuser l'enregistrement pour des raisons administratives, telles que le non-respect d'un délai, ces exigences administratives doivent être raisonnables et bien connues des partis. En outre, en cas d'omissions techniques ou d'infractions mineures aux exigences d'enregistrement, le parti politique doit se voir accorder un délai raisonnable pour remédier à ce manquement. Des délais et des procédures d'enregistrement clairement établis sont nécessaires pour minimiser l'impact négatif sur le pluralisme des refus d'enregistrement des partis pour des raisons purement administratives. Les infractions administratives mineures commises par un parti et relatives à la présentation de certains documents, ne devraient pas entraîner le refus d'enregistrement. En outre, lorsque les exigences d'enregistrement existantes sont modifiées, ces modifications ne devraient pas entraîner la révocation du statut d'enregistrement d'un parti politique. Les partis politiques enregistrés en vertu de la législation antérieure encadrant l'enregistrement de ces mêmes partis, doivent rester inscrits au registre national et avoir la possibilité, dans un délai raisonnable, de compléter leurs documents d'enregistrement.
88. Les délais statuant les demandes d'enregistrement doivent être raisonnablement courts, afin de garantir la réalisation effective du droit des personnes à s'associer. Les décisions relatives à l'enregistrement devraient être prises de manière politiquement neutre ; au minimum, les partis politiques devraient avoir le droit de faire appel des décisions défavorables devant un organe judiciaire. La rapidité des décisions relatives aux demandes d'enregistrement est un élément particulièrement important pour les partis cherchant à présenter des candidats aux élections. Des délais trop longs constituent des obstacles déraisonnables à l'enregistrement et à la participation des

partis. Par conséquent, si l'autorité publique compétente ne prend pas de décision dans le délai prévu, les demandes d'établissement et d'enregistrement doivent être considérées comme approuvées.

89. Il est raisonnable que la législation sur l'enregistrement des partis politiques exige que l'État reçoive des informations pratiques de base concernant le parti politique. Par exemple, ces réglementations peuvent exiger des informations sur l'adresse permanente du parti et l'enregistrement des noms et symboles du parti afin de limiter toute confusion possible de la part des électeurs et d'autres personnes. Certains États interdisent l'utilisation de noms, d'insignes et de symboles associés à des institutions nationales ou religieuses ou ceux utilisés par des partis déjà interdits. Ces types d'exigences d'enregistrement sont raisonnables, si les dispositions légales respectives sont formulées avec suffisamment de précision et identifient clairement les symboles, noms et termes interdits<sup>54</sup>. La réglementation des noms et symboles des partis pour éviter toute confusion, en particulier avec d'autres partis, est également un moyen important pour permettre à l'État de garantir un électorat dûment informé, capable d'exercer un choix libre et conscient.
90. Certains États exigent des partis politiques qu'ils déposent publiquement leur constitution ou statut lors de leur enregistrement. Bien qu'une telle exigence ne soit pas illégitime en soi, les États doivent veiller à ce qu'elle ne soit pas utilisée pour désavantager ou discriminer injustement un parti politique. En particulier, une telle exigence ne peut pas être utilisée pour discriminer la formation de partis défendant des idées impopulaires. Dans l'affaire *Refah Partisi*, la Cour européenne des droits de l'homme a noté que l'article 10 de la CEDH étend la protection « 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 »<sup>55</sup>. Ainsi, la demande d'enregistrement d'un parti ne devrait pas être refusée sur la base d'une constitution de parti défendant des idées impopulaires ou offensantes, tant que celle-ci promeut des procédures et des moyens démocratiques et pacifiques<sup>56</sup>.
91. Il est légitime que les partis politiques fournissent des informations sur les personnes appartenant au parti qui seront responsables de la réception des communications de l'État et du contrôle opérationnel de certaines activités, telles que les élections.
92. Dans de nombreux États, l'enregistrement des partis politiques présente un certain nombre d'avantages pour les partis. Par exemple, l'enregistrement peut être nécessaire pour recevoir un financement de l'État, assurer la mise à disposition de temps d'antenne dans les médias publics ou présenter des candidats lors d'élections. Un avantage supplémentaire de cet enregistrement peut être la protection prévue pour les noms et logos des partis (qui peut même être accordée à titre provisoire une fois la demande d'enregistrement reçue). Les avantages accordés aux partis enregistrés ne sont pas discriminatoires, du moment qu'ils servent un objectif légitime, qu'ils soient

---

<sup>54</sup> Voir également CDL-AD (2015) 041, l'Avis conjoint intermédiaire sur la loi ukrainienne relative à la condamnation des régimes communiste et national-socialiste (NAZI) et à l'interdiction de l'utilisation de leurs symboles à des fins de propagande (21 décembre 2015).

<sup>55</sup> CEDH, *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie* [GC], n°41340/98 et 3 autres, 13 février 2003, par. 89.

<sup>56</sup> CEDH, *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, n° 25803/04 et 25817/04, 30 juin 2009 ; CEDH, *HADEP et Demir c. Turquie*, n° 28003/03, 14 décembre 2010. Dans l'affaire CEDH, *Linkov c. République tchèque*, n° 10504/03, 7 décembre 2006, concernant le refus d'enregistrer un parti politique au motif que l'un de ses objectifs était anticonstitutionnel, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que, le PL n'ayant préconisé aucune politique susceptible de porter atteinte au régime démocratique du pays et n'ayant ni encouragé ni cherché à justifier l'usage de la force à des fins politiques, le refus d'enregistrement n'était pas nécessaire dans une société démocratique (violation de l'article 11 de la CEDH).

proportionnels et qu'ils mettent en œuvre une égalité des chances pour que les partis politiques puissent s'enregistrer en tant que tel.

## b. Droits d'inscription

93. Le paiement de droits d'inscription raisonnables en cas de formation d'un parti politique est une exigence acceptable. Les droits d'inscription ne devraient jamais atteindre un niveau de nature à empêcher l'enregistrement de partis légitimes. Des frais d'enregistrement excessifs peuvent constituer une discrimination indirecte, car ils limitent les droits des citoyens ne disposant pas de ressources suffisantes pour s'associer et 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. Dans le même temps, la possibilité de maintenir les droits d'inscription au strict minimum nécessaire afin de couvrir les frais administratifs d'enregistrement, est une solution envisageable. Les États pourraient également prévoir des méthodes d'enregistrement alternatives non pécuniaires comme, par exemple, l'expression d'un soutien minimum grâce à la collecte de signatures ou au recrutement de membres. Il est important de mettre à disposition ces méthodes alternatives non pécuniaires, car l'enregistrement devrait être déterminé en fonction du niveau minimum de soutien, plutôt que par rapport à son statut financier<sup>57</sup>.

## c. Soutien minimum

94. De nombreux États participants à l'OSCE et de nombreux États membres de la Commission de Venise exigent la preuve d'un niveau minimum de soutien, sur la base d'une collecte de signatures ou de l'adhésion, avant de former et d'enregistrer un parti politique. Les exigences minimales varient considérablement d'un État à l'autre. Bien que les exigences fondées sur le soutien minimum établi par la collecte de signatures soient légitimes, l'État doit veiller à ce qu'elles soient raisonnables et démocratiquement justifiable et ne soient pas trop lourdes au point de restreindre les activités politiques des petits partis ou de discriminer les partis représentant des minorités<sup>58</sup>.
95. Les seuils doivent être clairement définis dans la loi et proportionnés. Si les seuils entraînent une violation du principe du pluralisme politique, ils ne doivent pas être considérés comme justifiés. Compte tenu des différences de taille et autres particularités des États participants à l'OSCE, il est généralement préférable de fixer le niveau de 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<sup>59</sup>. Certains États fixent un niveau inférieur pour les partis politiques formés par un parlementaire, dans la mesure où l'obtention d'une fonction élective par ce dernier peut servir de preuve de son soutien. Cela peut toutefois soulever des problèmes en ce qui concerne l'égalité de

---

<sup>57</sup> Voir l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Figuroa c. Canada*, 2003 SCC 37, 27 juin 2003, où la Cour a annulé la législation exigeant des partis qu'ils présentent des candidats dans 50 circonscriptions électorales pour être enregistrés en tant que partis politiques. La Cour suprême a estimé que la loi existante favorisait les partis disposant de ressources suffisantes et réduisait la capacité des membres et des partisans des partis défavorisés à introduire des idées et des opinions dans le dialogue et le débat ouverts liés aux élections.

<sup>58</sup> CEDH, *Parti républicain de Russie c. Russie*, n° 12976/07, 12 avril 2011, par. 110-119 ; CDL-AD(2008)034 Avis sur les projets d'amendements à la loi sur les partis politiques de la Bulgarie, par.14-19.

<sup>59</sup> Par exemple, la Commission de Venise a déclaré que, dans un pays de huit millions d'habitants, une exigence minimale de 1.000 membres au parti est raisonnable, alors que 5.000 membres serait une exigence disproportionnée, non nécessaire dans une société démocratique et donc une violation de l'article 11 de la CEDH, voir, Commission de Venise, CDL-AD(2011)046 Avis sur le projet de loi portant modification de la loi sur les partis politiques de la République d'Azerbaïdjan (16-17 décembre 2011) par. 18.

traitement des partis politiques. En tout état de cause, la législation devrait clairement indiquer les moyens par lesquels le soutien doit être établi.

96. Lorsque la collecte de signatures est nécessaire 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 pouvoir récolter ces signatures. Ils doivent également avoir la possibilité de soumettre des signatures supplémentaires et de corriger des informations erronées si nécessaire, avant l'expiration du délai, tandis que les moyens en ligne pour le faire doivent être envisagés. Si les listes de signatures peuvent être vérifiées à des fins de contrôle, l'expérience a montré que cette pratique peut également être utilisée de manière abusive. Ces types de processus devraient donc être soigneusement réglementés, prévoir la publication des listes et préciser les personnes morales ou privées autorisées à les contester et pour quels motifs. Si la législation prévoit des processus de vérification, elle devrait clairement énoncer les différentes étapes du processus et veiller à ce que ce dernier soit appliqué de manière équitable et égale à toutes les parties et à ce qu'il soit possible de le mettre en œuvre. Ces processus doivent également suivre une méthodologie claire, ne doivent pas être trop lourds (par exemple en exigeant un nombre disproportionné de signatures) et doivent être mis en œuvre de manière cohérente. Il devrait être possible de soutenir l'enregistrement de plusieurs partis, et la législation ne devrait pas limiter un citoyen ou une autre personne à signer une liste de soutien pour un seul parti. Toute limitation de ce droit est trop facilement abusive et peut conduire à la disqualification de partis qui, de bonne foi, pensaient avoir rempli les conditions requises pour obtenir un nombre suffisant de signatures.
97. Des niveaux minimums de soutien peuvent également être établis sur la base de l'appartenance à un parti, par opposition à la collecte de signatures. Toutefois, lorsque l'appartenance à un parti est le critère sur lequel repose le soutien, il est essentiel que le nombre minimum de membres requis pour créer un parti soit raisonnable et ne soit pas trop restrictif. La vérification des listes de signatures et de soutien des partis peut s'avérer nécessaire pour déterminer leur exactitude, mais elle doit être conçue de manière à garantir l'égalité et l'équité dans l'application. La dissolution forcée d'un parti "établi de longue date et respectueux de la loi"<sup>60</sup> pour des motifs formels, tels que le non-respect du nombre minimum de membres, a été considérée comme une mesure disproportionnée par la Cour européenne des droits de l'homme.<sup>61</sup> La radiation devrait être effectuée de manière transparente selon des critères prédéterminés, en gardant à l'esprit le principe de l'égalité de traitement de tous les partis politiques, ainsi que le principe du pluralisme ; le parti concerné devrait également avoir le droit d'être entendu avant qu'une décision de radiation ne soit prise.
98. Bien que l'annulation de l'inscription puisse légitimement entraîner la perte de la reconnaissance officielle et de certains privilèges tels que le financement par l'État ou l'accès privilégié au scrutin, celle-ci ne doit pas entraîner la dissolution du parti.

#### **d. Exigences relatives à la conservation de l'enregistrement**

99. Une fois l'enregistrement du parti approuvé, les exigences pour le conserver devraient être minimales. Toutefois, les exigences pour continuer à bénéficier de certains avantages de l'État, tels que le financement public ou l'accès aux bulletins de vote lors des élections, peuvent être plus élevées que les exigences pour maintenir

---

<sup>60</sup> *Ibid*, par. 130 ; voir également CDL-AD(2012)003 Commission de Venise sur la loi sur les partis politiques de la Fédération de Russie, par. 119.

<sup>61</sup> *Ibid.*, para. 131.

l'enregistrement en tant que parti politique. La perte de l'enregistrement, par opposition à la perte des avantages de l'État, devrait être limitée aux cas de violations graves de la loi et être effectuée selon des procédures clairement définies, y compris un examen par et/ou un appel devant un organe impartial et indépendant. Lorsque la législation prévoit la perte du statut d'enregistrement, elle doit également énoncer des procédures et des exigences claires pour que les partis puissent se réenregistrer.

100. Une bonne pratique consiste à ce que les États instaurent un recours par lequel les partis politiques peuvent apporter des modifications mineures à leurs informations d'enregistrement, telles que l'adresse du bureau principal ou le nom de leur contact officiel, par un simple processus de notification, plutôt que de les obliger à se réenregistrer. Des moyens en ligne peuvent être utilisés pour simplifier ces processus.
101. Dans certains États, un parti politique qui n'atteint pas un seuil de résultats minimum lors d'une élection, perd son statut de parti politique enregistré. Si à l'origine, un parti satisfaisait toutes les conditions d'enregistrement, il devrait pouvoir poursuivre ses activités en dehors des élections et préparer les prochaines élections. En tout état de cause, les partis qui ne bénéficient pas d'un soutien suffisant de la part des électeurs lors d'une élection, devraient, au minimum, pouvoir leur association en vertu des lois régissant les associations en général. Ces partis peuvent être valablement exclus des avantages liés au fait d'être un parti politique actif (par exemple, les subventions de l'État), mais ne doivent pas perdre les droits fondamentaux (c'est-à-dire la liberté de réunion et d'association pacifiques) accordés à toutes les associations. D'autre part, les partis qui n'atteignent pas les seuils minimaux lors des élections peuvent être privés des avantages et privilèges supplémentaires spéciaux réservés à ces catégories de partis (ce qui n'affectera toutefois pas leur statut d'enregistrement ni leur existence continue en tant qu'association).

#### **e. Représentation géographique**

102. Les dispositions relatives à la limitation des partis politiques au seul motif qu'ils représentent une zone géographique limitée devraient, en principe, être supprimées de la législation pertinente<sup>62</sup>. Les exigences ayant pour effet d'empêcher les partis politiques 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.
103. Une exigence de quota basée sur la répartition géographique des membres du parti peut aussi potentiellement constituer une sérieuse limitation à la participation politique aux niveaux local et régional, qui serait incompatible avec le droit à la liberté d'association. Les considérations géographiques ne devraient pas être prises en compte dans les exigences relatives à la formation d'un parti politique, et un parti politique basé uniquement au niveau régional ou local ne devrait pas être interdit.

#### **f. Communication et coopération internationales des parties**

104. Les limitations de l'interaction et du fonctionnement des partis politiques au niveau interétatique sont injustifiables et devraient être évitées dans toute législation pertinente. Le document de Copenhague de l'OSCE (1990, paragraphe 10.4) exige clairement que les associations, y compris les partis politiques, puissent communiquer

---

<sup>62</sup> *Ibid*, par. 130 ; voir également CDL-AD(2012)003 Commission de Venise sur la loi sur les partis politiques de la Fédération de Russie, par. 119.

librement et coopérer avec des associations similaires au niveau international. Cette communication franche et cette relation entre les partis politiques au niveau interétatique, sont également soutenues par la Commission de Venise, qui a déclaré que « la coopération internationale entre les partis partageant la même idéologie est une pratique largement répandue. Certains partis ont développé leur dimension internationale en aidant des partis « frères » de pays étrangers. Par le passé, ces 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 règles européennes, elle doit être considérée comme une bonne pratique car elle contribue à l'instauration de systèmes de partis démocratiques solides »<sup>63</sup>.

105. Étant donné qu'une législation empêchant la libre interaction entre les branches internationales d'un parti politique est contraire aux bonnes pratiques et aux obligations visant à la protection du droit à la liberté d'association, les partis politiques devraient être libres de communiquer avec d'autres personnes qui partagent leurs idéaux aux niveaux national et international. Ainsi, ce type de soutien aux partis politiques devrait être autorisé et ne devrait pas tomber sous le coup de restrictions ou d'interdictions potentielles autrement légitimes concernant la réception de financements étrangers. Il ne doit pas non plus provoquer de mesures de surveillance à l'encontre d'un parti, ni entraîner la fermeture ou la restriction de ses lignes de communication par le biais des nouvelles technologies, car cela serait contraire aux normes en cours d'élaboration concernant l'exercice des « mêmes droits en ligne que hors ligne »<sup>64</sup>.

### **3. Interdiction et dissolution des partis politiques**

#### **a. Légalité et subsidiarité**

106. Certains États exigent que tous les partis politiques s'enregistrent. Dans ce cas, la perte de l'enregistrement (perte du statut de parti politique enregistré) peut équivaloir ou avoir un effet très similaire à la dissolution des partis politiques, et un rejet de l'enregistrement d'un parti politique par les autorités gouvernementales peut équivaloir à l'interdiction de ce même parti<sup>65</sup>. Dans la plupart des cas cependant, l'interdiction ou la dissolution d'un parti politique constitue une ingérence plus grave que la perte de l'enregistrement ou le refus d'octroyer des bénéfices antérieurs à ce parti politique, car cela signifie essentiellement que le parti, en tant qu'association, est interdit ou cesse d'exister. Au paragraphe 11 de la Résolution 1308(2002), sur les « Restrictions concernant les partis politiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe », l'Assemblée parlementaire a déclaré que « les restrictions ou dissolutions de partis politiques ne peuvent être que des mesures d'exception, ne se justifiant que dans les cas où le parti concerné fait usage de violence ou menace la paix civile et l'ordre constitutionnel démocratique du pays » et que « le recours à des mesures moins radicales que la dissolution doit, autant qu'il est possible, être privilégié »<sup>66</sup>. Dans ce contexte, l'APCE s'est référée à l'avis de la Cour européenne des droits de l'homme selon lequel « les partis politiques représentent une forme d'association essentielle au

---

<sup>63</sup> CDL-AD(2009)021, Code de bonne conduite en matière de partis politiques et rapport explicatif.

<sup>64</sup> Voir CDL-AD(2014)046 Lignes directrices conjointes sur la liberté d'association, par. 261 et la Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur la liberté d'Internet du 13 avril 2016, par.3 de l'Annexe Recommandation CM/Rec(2016)5.

<sup>65</sup> CEDH *Linkov c. République tchèque*, n° 10504/03, 7 décembre 2006.

<sup>66</sup> Assemblée parlementaire, Résolution 1308 (2002), 18 novembre 2002, par. 11.

bon fonctionnement de la démocratie »<sup>67</sup>. La Cour a également estimé que, « eu égard au rôle qui est le leur, toute mesure prise contre eux affecte à la fois la liberté d'association et, partant, l'état de la démocratie dans le pays dont il s'agit »<sup>68</sup>. Cela a conduit la Cour à conclure que « les exceptions visées à l'article 11 [de la CEDH] appellent, à l'égard de partis politiques, une interprétation stricte, seules des raisons convaincantes et impératives pouvant justifier des restrictions à leur liberté d'association »<sup>69</sup>. Ainsi, la possibilité pour des autorités gouvernementales de dissoudre un parti politique ou interdire à un parti politique de se former doit concerner des circonstances exceptionnelles, être étroitement encadrée et ne doit être appliquée que dans des cas extrêmes. Un niveau de protection aussi élevé est approprié, compte tenu du rôle fondamental des partis politiques dans le processus démocratique<sup>70</sup>, ce qui exige également un niveau de contrôle plus strict par rapport aux associations autres que les partis politiques<sup>71</sup>.

107. Il existe même une approche européenne commune claire, dans le sens où les partis politiques *ne* sont en principe *pas* interdits et dissous. Même dans les États où les règles de dissolution des partis sont à première vue très larges, il existe une « extrême retenue » dans la manière avec laquelle ces règles sont appliquées. Le seuil d'application effective (ou même d'invocation) de ces règles est extrêmement élevé. Par exemple, il existe une pratique courante consistant à autoriser les partis qui préconisent des changements fondamentaux dans la forme de gouvernement ou qui défendent des opinions que la majorité juge inacceptables. Les opinions politiques ne sont pas censurées par le biais de l'interdiction et de la dissolution du parti concerné, tandis que les activités illégales des membres du parti sont sanctionnées par le système de droit pénal ordinaire. Cela vaut même pour les systèmes constitutionnels adhérant formellement à un principe de « démocratie militante », comme le système allemand, qui, en y regardant de plus près, est plutôt libéral et tolérant<sup>72</sup>.
108. Bien entendu, les instruments universels et régionaux de protection des droits de l'homme reconnaissent l'existence de motifs pouvant être valablement invoqués pour imposer des restrictions à la liberté d'association, telles que la sécurité nationale et la sûreté publique (y compris les mesures visant à lutter contre le terrorisme et l'extrémisme violent), la défense de l'ordre et à la prévention du crime et la protection des droits et libertés d'autrui<sup>73</sup>. Ces mesures doivent être objectives et nécessaires dans une société démocratique et les restrictions autorisées ne peuvent être appliquées à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été prescrites<sup>74</sup>.
109. La législation devrait spécifier des critères formulés de manière restrictive, décrivant les cas extrêmes dans lesquels l'interdiction et la dissolution des partis politiques sont autorisées. Même lorsque ces raisons d'interdiction ou de dissolution sont énumérées dans la législation, il est important de noter que l'interdiction n'est justifiée que si elle répond aux normes strictes de légalité, de subsidiarité et de proportionnalité. Etant donné que l'interdiction et la dissolution représentent les restrictions disponibles les plus sévères en la matière, elles ne devraient être considérées comme justifiées que lorsque toutes les autres mesures moins restrictives ont été jugées inadéquates. En

---

<sup>67</sup> CEDH, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, n°19392/92, 30 janvier 1998, par. 25.

<sup>68</sup> CEDH, *Cumhuriyet Halk Partisi c. Turquie*, n°19920/13, 26 avril 2016, par. 64.

<sup>69</sup> CEDH, *Parti socialiste et autres c. Turquie*, n° 21237/93, 25 mai 1998, par. 50.

<sup>70</sup> CEDH, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, n°19392/92, 30 janvier 1998.

<sup>71</sup> CEDH, 9 juillet 2013, *Vona c. Hongrie*, no. 35943/10, par. 56-58.

<sup>72</sup> 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 78e session plénière, Venise, 13-14 mars 2009, par. 18-20.

<sup>73</sup> Article 11, par. 2, de la CEDH, article 21 du PIDCP.

<sup>74</sup> Voir l'article 18 de la CEDH.

outre, la législation devrait réglementer les conséquences de l'interdiction et de la dissolution des partis politiques, en particulier au regard des répercussions sur les actifs et les biens d'un parti. Dans les cas où le parti est interdit et dissous en raison de la non-conformité de ses objectifs et de ses activités avec les normes internationales ou avec une législation conforme à ces normes, les lois peuvent prévoir que les fonds ou les biens concernés soient transférés à l'État. Ces mesures doivent toujours être fondées sur une décision de justice, respecter les exigences minimales et les garanties prévues par la CEDH et donc être proportionnées<sup>75</sup>.

## b. Proportionnalité

110. Des critères stricts de proportionnalité doivent être appliqués pour déterminer si l'interdiction ou la dissolution d'un parti est justifiée. Cette exigence n'est pas seulement due au caractère sévère que représente une telle restriction de la liberté d'association, mais elle est aussi due au principe démocratique de pluralisme, dont l'État est le garant ultime<sup>76</sup>. En effet, comme l'a affirmé la Cour européenne des droits de l'homme, « il n'est pas de démocratie sans pluralisme »<sup>77</sup>. Comme l'a noté l'APCE, « le recours à des mesures moins radicales que la dissolution doit, autant qu'il est possible, être privilégié »<sup>78</sup>. Ainsi, l'État doit démontrer qu'aucun moyen moins restrictif ne suffirait. En particulier, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé disproportionnée la dissolution d'un parti existant sur la base selon laquelle il n'aurait pas bénéficié d'un soutien suffisant, il n'aurait pas respecté les exigences minimales en matière de composition ou de représentation géographique, même lorsque cette mesure de dissolution a été prise dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la défense de l'ordre ou de la prévention du crime, et de la protection des droits et libertés d'autrui<sup>79</sup>. Pour déterminer s'il existe une nécessité au sens de l'article 11, paragraphe 2 de la CEDH, l'État concerné ne dispose que d'une marge d'appréciation limitée<sup>80</sup>, qui va de pair avec un contrôle européen rigoureux et qui porte à la fois sur le droit et les décisions qui l'appliquent, y compris celles des tribunaux indépendants. Ce contrôle est d'autant plus nécessaire lorsqu'un parti politique tout entier est dissous<sup>81</sup>. Dans ce contexte, la Cour européenne des droits de l'homme est prête à tenir compte du contexte général de l'affaire dont elle est saisie, en particulier des difficultés liées à la lutte contre le terrorisme, mais uniquement dans la mesure où il est prouvé que le parti concerné possède une responsabilité quelconque dans les problèmes posés par le terrorisme<sup>82</sup>.

111. Dans sa Résolution 1308 (2002), l'APCE a déclaré ce qui suit : « *La question des restrictions concernant les partis politiques reflète le dilemme auquel est confrontée toute démocratie : d'une part, l'idéologie de certains partis extrêmes s'oppose aux principes démocratiques et aux droits de l'homme, d'autre part, tout régime démocratique doit au maximum garantir la liberté d'expression, et la liberté de réunion*

---

<sup>75</sup> CEDH, *Association pour l'intégration européenne et les droits de l'homme et Ekimdzhev c. Bulgarie*, n° 62540/00, 28 juin 2007, par. 76, 85 et 87-88. Voir également CEDH, *Uzun c. Allemagne*, n° 35623/05, 2 septembre 2010, par. 63. Pour plus d'informations sur les exigences et garanties minimales, voir OSCE/BIDDH, *Opinion on the Draft Law of Ukraine on Combating Cybercrime*, 22 août 2014, par. 44-47.

<sup>76</sup> CEDH, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, n°19392/92, 30 janvier 1998, par. 44.

<sup>77</sup> CEDH, *Parti socialiste et autres c. Turquie*, n°21237/93, 25 mai 1998, par. 41.

<sup>78</sup> Résolution 1308 (2002), Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *op. cit.*, note 25 par. 11 ; voir également 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 session plénière (10-11 décembre 1999).

<sup>79</sup> Voir CEDH, *Parti républicain de Russie c. Russie*, n°12976/07, 12 avril 2011.

<sup>80</sup> CEDH, *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie* [GC], n°41340/98 et 3 autres, 13 février 2003, par. 100.

<sup>81</sup> CEDH, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, n° 19392/92, 30 janvier 1998, par. 46.

<sup>82</sup> Idem, par. 59. Voir également CEDH, *HADEP et Demir c. Turquie*, n°28003/03, 14 décembre 2010, par.

*et d'association. Les démocraties doivent donc trouver un point d'équilibre en évaluant le degré de menace que représentent ces partis pour l'ordre démocratique du pays et en définissant des garde-fous.<sup>83</sup> »*

112. Comme indiqué ci-dessus, la possibilité de dissoudre ou d'interdire un parti politique devrait être exceptionnellement limitée et ne s'appliquer que dans des cas extrêmes. La question de savoir si cette condition a été remplie est examinée en dernier ressort par la Cour européenne des droits de l'homme en ce qui concerne les États membres du Conseil de l'Europe. Lorsque la Cour procède à son examen, elle ne doit pas se limiter à vérifier si l'État concerné a exercé son pouvoir discrétionnaire de manière raisonnable, prudente et de bonne foi, mais doit examiner l'ingérence dénoncée à la lumière de l'ensemble de l'affaire et déterminer si elle était proportionnée au but légitime poursuivi et si les raisons invoquées par les autorités nationales pour la justifier sont pertinentes et suffisantes<sup>84</sup>.
113. Le fait que les restrictions à la liberté d'association des partis politiques doivent être strictement proportionnelles implique que « le recours à des mesures moins radicales que la dissolution doit, autant qu'il est possible, être privilégié »<sup>85</sup>. Ainsi, l'État doit démontrer qu'aucun moyen moins restrictif ne suffirait. Les partis politiques ne devraient jamais être dissous pour des infractions mineures de nature administrative ou opérationnelle, ni pour la simple raison du nom choisi, en l'absence d'autres circonstances pertinentes et suffisantes<sup>86</sup>. Des sanctions moindres doivent être appliquées dans de tels cas. Le fait de ne pas maintenir un niveau requis de membres, le non-respect des exigences administratives ou le défaut de présentation de candidats pendant une période déterminée peuvent constituer des motifs de refus du statut de parti enregistré, mais uniquement dans les cas où le refus d'enregistrement du parti n'équivaut pas à une dissolution.

### **c. Légitimité des objectifs et des moyens**

114. Un parti politique ne doit pas être interdit ou dissous parce qu'il est un parti régional, religieux ou minoritaire, ou qu'il promeut une identité similaire<sup>87</sup>, ni parce que ses idées sont défavorables, impopulaires ou offensantes<sup>88</sup>. La démocratie se développant grâce à la liberté d'expression, « une formation politique ne peut se voir inquiétée pour le seul fait de vouloir débattre publiquement du sort d'une partie de la population d'un État et se mêler à la vie politique de celui-ci »<sup>89</sup>. Si le parti concerné n'a pas recours ou n'appelle pas à la violence et ne menace pas la paix civile ou les principes démocratiques fondamentaux, alors ni l'interdiction ni la dissolution ne sont justifiées<sup>90</sup>.
115. Par conséquent, le simple fait qu'un parti critique les actions du gouvernement<sup>91</sup>, préconise un changement pacifique de l'ordre constitutionnel<sup>92</sup> ou promeuve

<sup>83</sup> Résolution 1308 (2002), 18 novembre 2002, par. 3.

<sup>84</sup> CEDH, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, n° 19392/92, 30 janvier 1998, par. 47.

<sup>85</sup> Résolution 1308 (2002), Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *op. cit.*, note 105 par. 11 ; voir également 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<sup>e</sup> session plénière (10-11 décembre 1999).

<sup>86</sup> CEDH, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, n° 19392/92, 30 janvier 1998, par. 54.

<sup>87</sup> CEDH, *Stankov et l'Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie*, n°29221/95 et 29225/95, 2 octobre 2001, par. 89.

<sup>88</sup> CEDH, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, n° 19392/92, 30 janvier 1998, par. 43.

<sup>89</sup> CEDH, *Parti socialiste et autres c. Turquie*, n°21237/93 25 mai 1998, par. 45.

<sup>90</sup> CEDH, *Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, n°25803/04 et 25817/04, 30 juin 2009, par. 79.

<sup>91</sup> CEDH, *Yazar et autres c. Turquie*, n° 28003/03, 14 décembre 2010, par. 70.

<sup>92</sup> CEDH, *Partidul Comunistilor (Nepeceristi) et Ungureanu c. Roumanie*, n° 46626/99, 3 février 2005, par. 52.

l'autodétermination d'un peuple spécifique<sup>93</sup> ne suffit pas, en soi, à justifier de l'interdiction ou de la dissolution d'un parti. La Cour européenne des droits de l'homme a noté que les programmes des partis peuvent être incompatibles avec les principes et structures actuels d'un État donné, mais qu'ils peuvent néanmoins être compatibles avec les règles de la démocratie, car « il est de l'essence de la démocratie de permettre la proposition et la discussion de projets politiques divers, même ceux qui remettent en cause le mode d'organisation actuel d'un État, pourvu qu'ils ne visent pas à porter atteinte à la démocratie elle-même »<sup>94</sup>.

116. Dès lors, un parti politique doit être en mesure de promouvoir un changement de la législation ou des structures légales ou constitutionnelles de l'État, à deux conditions : 1) les moyens utilisés à cet effet doivent être à tous points de vue légaux et démocratiques ; 2) le changement proposé doit lui-même être compatible avec les principes démocratiques fondamentaux<sup>95</sup>. Il en découle nécessairement qu'un parti politique dont les responsables incitent à recourir à la violence ou proposent un projet politique qui ne respecte pas la démocratie ou qui vise à la destruction de celle-ci, « ne peut se prévaloir de la protection de la Convention contre les sanctions infligées pour ces motifs »<sup>96</sup>. La poursuite d'actions et de discours favorables à la violence et à la destruction de la démocratie, ainsi que le refus des responsables et des membres du parti de prendre leurs distances par rapport aux actes et aux convictions terroristes peuvent, dans des cas spécifiques, justifier la dissolution de ce même parti<sup>97</sup>. Dans l'affaire *Refah Partisi c. Turquie*, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé qu'un parti peut être interdit s'il poursuit une politique « qui ne respecte pas la démocratie ou qui vise la destruction de celle-ci ainsi que la méconnaissance des droits et libertés qu'elle reconnaît, », même si le parti utilise des moyens légaux pour poursuivre ses objectifs<sup>98</sup>.

#### d. Effets limités, activités connexes

117. Certains États n'interdisent pas les partis politiques, même lorsque les statuts et les activités programmatiques de ces derniers s'avèrent violer les principes démocratiques fondamentaux, si l'influence exercée par ces partis est marginale et s'il est peu probable qu'ils remportent une élection ; ils ne sont donc pas considérés comme une menace imminente pour les principes et les valeurs démocratiques<sup>99</sup>. De même, bien que le choix de dissoudre un parti politique en se basant sur l'argument selon lequel ce même parti ne prend pas ouvertement ses distances avec des actes et des discours de ses membres ou de ses responsables pouvant être interprétés

<sup>93</sup> Voir CEDH *HADEP et Demir c. Turquie*, n° 28003/03, 14 décembre 2010.

<sup>94</sup> Voir CEDH, *Parti socialiste et autres c. Turquie*, n° 21237/93, 25 mai 1998, par. 47, et CEDH. *Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie* [GC], n° 23885/94, 8 décembre 1999, par. 41.

<sup>95</sup> CEDH, *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie* [GC], n°41340/98 et 3 autres, 13 février 2003, par. 98.

<sup>96</sup> CEDH, *Yazar et autres c. Turquie*, n° 22723/93 et 2 autres, 9 avril 2002, par. 49.

<sup>97</sup> Ibid, paragraphes 88-91. Dans l'affaire *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie* [GC], n°41340/98 et 3 autres, 13 février 2003, par.131, la Cour a estimé que « s'il est vrai que les dirigeants du [Refah] n'ont pas appelé dans des documents gouvernementaux à l'usage de la force et de la violence comme moyen politique, ils ne se sont pas concrètement désolidarisés en temps utile des membres du [Refah] qui soutenaient publiquement le recours potentiel à la force contre des politiques qui leur étaient défavorables. Dès lors, les dirigeants du [Refah] n'ont pas supprimé l'ambiguïté caractérisant ces déclarations quant à la possibilité de recourir aux méthodes violentes pour accéder au pouvoir et y rester ».

<sup>98</sup> CEDH, *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie* [GC], n°41340/98 et 3 autres, 13 février 2003, par. 98.

<sup>99</sup> Voir l'arrêt de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 17 janvier 2017 dans l'affaire concernant l'interdiction du Parti national-démocrate, où la Cour a confirmé l'inconstitutionnalité du parti, mais a décidé de ne pas l'interdire parce qu'il n'y avait pas d'indications que le parti réussirait dans ses objectifs anticonstitutionnels (pas d'indications spécifiques et importantes qui feraient au moins apparaître la possibilité que les activités du parti soient couronnées de succès (potentialité)).

comme un soutien indirect au terrorisme, puisse être considérée comme répondant à un « besoin social impérieux » ; une telle sanction a été jugée injustifiée dans le cas précis où l'impact politique sur l'ordre public ou sur la protection des droits et libertés d'autrui reste limité<sup>100</sup>.

118. La dissolution de partis politiques se basant uniquement sur les activités connexes des membres du parti en tant qu'individus est incompatible avec la protection accordée aux partis en tant qu'associations. Cette incompatibilité s'étend aux actions individuelles des dirigeants du parti, sauf s'il peut être prouvé que ces personnes agissent en tant que représentants du parti dans son ensemble<sup>101</sup>. Pour que la dissolution soit justifiée, il doit être démontré que c'est l'organe statutaire du parti (et non les membres individuels), qui a fixé les objectifs et entrepris les activités nécessitant une telle dissolution<sup>102</sup>. Un parti ne peut être tenu responsable des actions isolées de ses membres, en particulier si ces actions sont contraires aux statuts du parti ou aux activités du parti<sup>103</sup>. Ainsi, les actions entreprises ou les paroles exprimées en ligne ou hors ligne par des individus particuliers au sein d'un parti, bien que ne représentant pas officiellement le parti, doivent être attribuées uniquement à ces individus. Il en va de même pour le comportement individuel des membres n'étant pas autorisé par le parti dans le cadre des activités politiques/publiques et du parti<sup>104</sup>. Dans de tels cas, des sanctions civiles et pénales appropriées peuvent être prises à l'encontre de ces individus.
119. Cependant, le fait que le programme officiel d'un parti politique ne soit pas incompatible avec les normes de la Convention ne peut être pris en compte comme seul critère afin de déterminer ses objectifs et intentions. Le passé a montré que les partis politiques ayant des buts contraires aux principes fondamentaux, ne les ont souvent pas dévoilés dans des textes officiels jusqu'à ce qu'ils s'approprient le pouvoir. Le contenu d'un programme politique doit donc être comparé aux actes et prises de position des dirigeants du parti, qui, considérés dans leur ensemble, peuvent révéler les intentions et les buts réels du parti et justifier sa dissolution.<sup>105</sup>

#### **e. Menace sérieuse et imminente**

120. Enfin, force est de constater qu'il n'est pas nécessaire qu'un parti politique se soit approprié le pouvoir et commence à mettre en œuvre un projet politique incompatible avec les normes de la Convention et de la démocratie, même si le danger de ce dernier pour la démocratie est suffisamment démontré et imminent. La Cour « accepte que lorsque la présence d'un tel danger est établie par les juridictions nationales, à l'issue d'un examen minutieux soumis à un contrôle européen rigoureux, un État doit pouvoir « raisonnablement empêcher la réalisation d'un (...) projet politique, incompatible avec les normes de la Convention, avant qu'il ne soit mis en pratique par des actes concrets

---

<sup>100</sup> CEDH, *Parti pour une société démocratique (DTP) et autres c. Turquie*, n° 3840/10 et 6 autres, 12 janvier 2016, par. 97-100 et 109.

<sup>101</sup> Les actes et les discours des dirigeants d'un parti politique ont été considérés comme pouvant être imputés à l'ensemble du parti dans les circonstances particulières examinées dans l'affaire CEDH, *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie* [GC], n°41340/98 et 3 autres, 13 février 2003, par. 101-103. Voir également l'affaire CEDH, *Parti pour une société démocratique (DTP) et autres c. Turquie*, n° 3840/10 et 6 autres, 12 janvier 2016, dans laquelle la Cour a relevé que, dans ce contexte, le rôle d'un chef de parti, souvent une figure emblématique d'un parti, différait de celui d'un simple membre du parti.

<sup>102</sup> Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues, par. 4 et 13.

<sup>103</sup> *Ibid.* La Cour européenne des droits de l'homme a jugé la dissolution disproportionnée lorsqu'elle était fondée sur les remarques de l'ancien dirigeant d'un parti politique dans CEDH, *Dicle pour le parti de la démocratie (DEP) c. Turquie*, n° 25141/94, 10 décembre 2002, par. 64.

<sup>104</sup> Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues, CDL-INF(2000)001.

<sup>105</sup> CEDH, *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie* [GC], n°41340/98 et 3 autres, 13 février 2003, par. 101.

risquant de compromettre la paix civile et le régime démocratique dans le pays ». En résumé, l'examen global de la question de savoir si l'interdiction ou la dissolution d'un parti politique est justifiée « doit se concentrer sur les points suivants : (i) s'il existe des indices montrant que le risque d'atteinte à la démocratie, sous réserve d'être établi, est suffisamment et raisonnablement proche ; (ii) si les actes et discours des dirigeants et des membres du parti politique pris en considération dans le cadre de l'affaire sont imputables à l'ensemble du parti ; (iii) si les actes et les discours imputables au parti politique constituent un tout qui donne une image nette d'un modèle de société conçu et prôné par le parti, et qui serait en contradiction avec la conception d'une « société démocratique »<sup>106</sup>.

#### f. Article 17 de la CEDH ("abus de droit")

121. Outre l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH, l'article 17 de la Convention<sup>107</sup> - souvent appelé « clause abusive » - contient une clause de limitation spéciale qui peut être appliquée aux partis politiques. Elle empêche les groupes et les individus d'invoquer avec succès la Convention pour justifier des actes visant à détruire les droits et libertés d'autrui prévus par la Convention ou à les restreindre davantage que ce que prévoit la Convention<sup>108</sup>. Son objectif est de protéger la démocratie et les droits fondamentaux de tous contre ses ennemis, et reflète donc le concept de démocratie militante (*wehrhafte Demokratie*). Le concept, selon lequel les droits de la Convention ne peuvent pas être utilisés pour détruire la démocratie et les droits d'autrui prévus par la Convention, constitue l'épine dorsale de plusieurs arrêts de la Cour<sup>109</sup>. Mais bien que cette disposition ait une valeur symbolique, sa valeur pratique en ce qui concerne les partis politiques est presque nulle. Elle ne peut être appliquée que « à titre exceptionnel et dans des hypothèses extrêmes »<sup>110</sup>. En outre, lorsque les activités destructrices d'un parti politique justifieraient son interdiction en vertu de l'article 17 de la CEDH, elles sont également couvertes par la clause de restriction de l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH. La Commission européenne des droits de l'homme n'a appliqué l'article 17 que dans deux affaires concernant l'interdiction des partis politiques<sup>111</sup>; la Cour ne l'a jamais fait jusqu'à présent<sup>112</sup>.

### 4. Réglementation des partis politiques au Parlement

#### a. Fonctions et garanties

122. Alors que dans de nombreuses constitutions de la zone de l'OSCE et du Conseil de l'Europe les membres du parlement sont considérés comme autonomes dans leur prise de décision et que leur statut d'autonomie peut être expressément réglementé, la plupart d'entre eux représentent néanmoins un parti politique spécifique et agissent généralement conformément aux objectifs et aux programmes de leur parti. Dans cette perspective, les membres du parlement jouent un double rôle, en tant que fonctionnaires au service de l'intérêt public et en tant que représentants de leur parti

<sup>106</sup> *Ibid.* par. 104.

<sup>107</sup> L'article 5, paragraphe 1, du PIDCP contient une disposition similaire.

<sup>108</sup> CEDH, *Ždanoka c. Lettonie*[GC], n°58278/00, 16 mars 2006, par. 109 : l'article 17 vise à « empêcher les groupes totalitaires ou extrémistes de justifier leurs activités en se référant à la Convention ».

<sup>109</sup> Voir par exemple CEDH, *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie* [GC], n°41340/98 et 3 autres, 13 février 2003, par. 98-99 ; CEDH, *Ždanoka c. Lettonie*[GC], n°58278/00, 16 mars 2006, par. 98-101.

<sup>110</sup> CEDH, *Perinçek c. Suisse* [GC], n° 27510/08, 15 octobre 2015, par. 114.

<sup>111</sup> Commission européenne des droits de l'homme, *Parti communiste allemand c. Allemagne* (déc.), n° 250/57, 20 juillet 1957 ; <sup>111</sup> Commission européenne des droits de l'homme, *Glimmerveen et Hagenbeek c. Pays-Bas* (déc.), n° 8348/78 et 8406/79, 11 octobre 1979.

<sup>112</sup> Bien qu'elle ait appliqué cette disposition dans l'affaire CEDH, *Hizb Ut-Tharir et autres c. Allemagne* (déc.), n°31098/08, 12 juin 2012, une association en Allemagne prônant la destruction violente d'Israël et défendant les attentats suicides.

politique. Les statuts de nombreux partis identifient explicitement leurs groupes parlementaires comme des éléments du parti lui-même. Alors que les constitutions de nombreux pays reconnaissent que les députés possèdent légalement un mandat libre, les députés agissent habituellement en tant que membres de leurs groupes parlementaires de parti, et les règlements ou pratiques des parlements reconnaissent généralement ces groupes parlementaires de parti comme une base importante pour l'organisation parlementaire et l'allocation des ressources<sup>113</sup>.

123. Les partis politiques jouent donc un rôle essentiel dans les parlements en ce qui concerne l'élaboration des lois, le contrôle et la canalisation du débat public. Les partis politiques, surtout s'ils sont dans l'opposition, doivent être protégés afin de remplir efficacement ces fonctions. En raison de leur position unique dans le contexte parlementaire, il est également nécessaire de réglementer leur fonctionnement de manière à favoriser la transparence et à minimiser le risque de corruption et d'abus de pouvoir.
124. Tant la protection des droits des partis parlementaires que la réglementation de leurs activités et de leurs membres peuvent être inscrites dans le règlement intérieur des parlements eux-mêmes, mais elles peuvent aussi être inscrites dans d'autres statuts ou même dans la constitution nationale<sup>114</sup>. Lors de l'élaboration de règles concernant les partis parlementaires, il convient de trouver un équilibre entre quatre objectifs importants.
125. Premièrement : la participation responsable dans la surveillance du gouvernement (voir également le Principe 12). Cela signifie que les partis représentés au Parlement (tant les partis de la majorité que ceux de l'opposition) doivent agir de manière responsable lorsqu'ils contrôlent et cherchent à avoir un impact sur la ligne de conduite du gouvernement. Deuxièmement : les droits de l'opposition doivent être protégés contre les transgressions de l'exécutif ou de la majorité parlementaire. Si l'opposition ne doit pas avoir le droit absolu d'empêcher la majorité de mettre en œuvre ses priorités, elle doit néanmoins être entendue et protégée, en complément du rôle joué par la majorité au Parlement, et assurer un contrôle adéquat, des débats efficaces et informer le public des différents points de vue<sup>115</sup>. Troisièmement : les possibilités de corruption au sein même des partis dans le contexte parlementaire devraient être limitées, voire exclues. Les députés ou les partis corrompus devraient être tenus de rendre des comptes, à la fois par une dénonciation publique et, dans les cas graves, par des poursuites pénales, tout en respectant l'immunité fonctionnelle du parlement et de ses membres, ainsi que le principe de proportionnalité<sup>116</sup>. Le quatrième objectif est lié au fait que le pluralisme démocratique consiste souvent à construire et à reconstruire la coopération, à travers par exemple les groupes ou coalitions parlementaires formels ou informels, ou les comités multipartites, qui seront composés de représentants de divers partis politiques. Pour être efficace, le système en place doit être favorable à toute forme de coopération, qu'elle soit permanente ou temporaire, et doit prévoir la mise à disposition de ressources aux membres de ces groupes parlementaires. En même temps, il convient de tenir compte de la fusion ou

---

<sup>113</sup> Néanmoins, les députés restent libres de quitter leur groupe parlementaire, et ces groupes restent, à leur tour, libres d'expulser des députés individuels, ce qui dans la plupart des pays entraînera simplement la perte de l'adhésion au parti, mais pas la perte du mandat parlementaire du député. Voir le point e, sur le mandat libre.

<sup>114</sup> Par exemple, l'article 82 de la Constitution italienne exige que les commissions d'enquête parlementaires soient constituées « de manière à représenter la proportionnalité des groupes parlementaires existants ». Voir également la loi suédoise sur le Riksdag ; et l'article 51(1) de la Constitution française.

<sup>115</sup> Voir Commission de Venise, CDL-AD(2019)015 Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères.

<sup>116</sup> Voir, bien qu'en ce qui concerne l'inéligibilité et la perte du mandat : Commission de Venise, [Rapport sur l'exclusion des délinquants du Parlement](#) (CDL-AD(2015)036cor), par. 18-29 ; voir également le [Rapport de la Commission de Venise sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires](#) (CDL-AD(2014)011).

de la scission éventuelle de groupes parlementaires, de partis politiques, ou d'éventuels changements d'allégeance entre différents partis de la part de certains députés.

## **b. Règle de la majorité**

126. Si les députés ne votent pas toujours en fonction des lignes et des programmes des partis, ils ont néanmoins tendance à le faire dans la grande majorité des cas. Le ou les partis qui détiennent la majorité au Parlement sont, selon l'étendue de cette majorité, en mesure d'influencer le cours de l'action parlementaire. Pour faciliter le travail du parlement, celui-ci doit pouvoir décider des questions ordinaires de législation ou de procédure à la majorité simple. Des majorités qualifiées, telles que des actions ou des décisions nécessitant les deux tiers des voix de tous les députés, peuvent être requises pour des questions d'une importance extraordinaire, telles que des amendements constitutionnels ou des modifications du règlement intérieur du Parlement. Les commissions parlementaires ayant le pouvoir de bloquer l'adoption d'une loi ordinaire doivent être composées de telle sorte que les partis obtenant la majorité en séance plénière aient également la majorité au sein de la commission. La majorité parlementaire devrait avoir un contrôle suffisant sur l'ordre du jour parlementaire pour garantir que ses propositions soient dûment prises en compte.

## **c. Droits des partis parlementaires d'opposition<sup>117</sup>**

127. Les droits des partis d'opposition doivent être efficacement protégés au Parlement. Bien entendu, tous les députés doivent avoir les mêmes droits individuels, qu'ils appartiennent à la majorité au pouvoir ou à l'opposition<sup>118</sup>. En outre, il peut parfois être permis ou même conseillé de fournir des ressources ou des droits supplémentaires aux partis d'opposition<sup>119</sup>. Au minimum, tous les groupes de partis d'opposition et leurs membres individuels devraient disposer de ressources suffisantes pour exercer leurs fonctions. Ces ressources comprennent, sans s'y limiter, l'accès aux documents gouvernementaux, le contrôle d'une part raisonnable du temps parlementaire et le soutien des assistants parlementaires. Chaque parti au Parlement devrait avoir la possibilité d'être représenté dans les commissions en proportion approximative de son nombre au Parlement. Cette règle ne devrait cependant pas s'appliquer de la même manière aux commissions d'enquête (ad hoc) qui examinent les actions du gouvernement ou du parti majoritaire, car sinon ces commissions ne seraient pas suffisamment indépendantes pour mener à bien leurs travaux. Alors que certains pays attribuent une partie de la présidence des commissions aux partis d'opposition, d'autres attribuent toutes ces fonctions aux membres de la majorité parlementaire.

128. Les partis d'opposition devraient avoir parfois la possibilité de fixer l'agenda parlementaire, de tenir des auditions publiques, d'être impliqués dans les discussions budgétaires et de mener des enquêtes sans l'accord de l'exécutif ou des partis qui le soutiennent, afin de renforcer la fonction de contrôle de l'opposition<sup>120</sup>.

## **d. Utilisation des ressources publiques**

129. Les groupes des partis parlementaires et les membres individuels du Parlement peuvent être tenus de rendre compte de toutes les ressources publiques qui leur sont

---

<sup>117</sup> Voir plus en détail : Commission de Venise, CDL-AD(2019)015, [Paramètres des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères](#).

<sup>118</sup> *Ibid.* paragraphes 40-42.

<sup>119</sup> *Ibid.* paragraphes 122.

<sup>120</sup> *Ibid.* par. 94-101.

allouées<sup>121</sup>. L'utilisation des ressources publiques pour l'exercice des fonctions parlementaires peut être limitée ou suspendue à proximité des élections afin de minimiser les avantages structurels du mandat et l'apparence d'un cartel de partis qui se protège lui-même au Parlement. Les codes de conduite éthiques relatifs aux parlementaires pourraient contribuer à sensibiliser les gens à un comportement approprié en ce qui concerne l'utilisation des fonds.

130. Afin d'éviter toute utilisation abusive des ressources publiques pendant les processus électoraux par les titulaires, qui pourrait créer une inégalité, notamment entre le(s) parti(s) au pouvoir et le(s) parti(s) d'opposition, mais plus encore pour ceux qui ne sont pas représentés au parlement, la législation sur les subventions publiques aux partis politiques devrait être fondée sur le principe d'égalité et prévoir des mécanismes permettant une certaine inspection et un certain contrôle public des conditions économiques des partis<sup>122</sup>.

#### e. Mandat libre

131. Il ne devrait pas y avoir de mandats impératifs, c'est-à-dire qu'un membre du Parlement ne devrait pas être légalement lié par les instructions de son électorat ou de son parti lorsqu'il débat ou vote sur une question particulière<sup>123</sup>. Selon un principe démocratique généralement reconnu, le mandat parlementaire appartient à un député qui en est détenteur, parce qu'il l'a reçu non pas d'un parti politique, mais des électeurs à la faveur du suffrage universel<sup>124</sup>. Les partis, étant donné qu'ils sont « les instruments et non les détenteurs du contrat social entre les électeurs et le parlement », ne devraient donc pas avoir le pouvoir d'annuler rétroactivement la nomination électorale d'un député<sup>125</sup>. Dans le même temps, les partis parlementaires devraient être libres d'expulser tout parlementaire du groupe du parti politique, tout en tenant compte du principe de non-discrimination, et de priver un parlementaire expulsé de tout poste dans une commission ou de toute ressource publique allouée au parti. Cependant, l'expulsion d'un parlementaire de son groupe parlementaire ne doit pas entraîner la perte du mandat parlementaire, et les dirigeants du parti/de la coalition ne doivent pas avoir leur mot à dire quant à la perte d'un mandat parlementaire individuel<sup>126</sup>. Bien qu'une telle législation existe dans certains États, la Commission de Venise a fait valoir que « le principe constitutionnel fondamental qui interdit le mandat impératif, ou toute autre pratique visant à priver un représentant de son mandat, doit prévaloir en tant que clé de voûte du constitutionnalisme démocratique européen »<sup>127</sup>. Un député doit également conserver les fonds qu'il a reçus dans le cadre de son mandat parlementaire, mais la législation et/ou le règlement intérieur doivent préciser ce qu'il advient des fonds reçus au nom du groupe parlementaire concerné.

---

<sup>121</sup> Voir également l'étude de fond du BIDDH : [Background Study : Professional and Ethical Standards for Parliamentarians](#) (2013), p. 49-51.

<sup>122</sup> Voir, CDL-AD(2013)033, [Rapport sur l'abus de ressources administratives pendant les processus électoraux](#) (2013), par. 127-132.

<sup>123</sup> Voir par exemple, CDL-AD(2016)018, [Avis relatif aux modifications de la loi sur les élections concernant l'exclusion de candidats de listes de partis de l'Ukraine](#), par. 12-15.

<sup>124</sup> CEDH, *Paunović et Milivojević c. Serbie*, n° 41683/06, 24 mai 2016, par.63.

<sup>125</sup> Voir CDL-AD(2009)027 [Rapport de la Commission de Venise sur le mandat impératif et les pratiques similaires](#), par. 34 ; voir également CDL-AD(2016)018-e [Avis relatif aux modifications de la loi sur les élections concernant l'exclusion de candidats de listes de partis de l'Ukraine](#), par. 12-15.

<sup>126</sup> l'avis conjoint de la Commission de Venise du BIDDH sur le projet de loi « sur l'introduction de changements et d'amendements à la Constitution » de la République kirghize (19-20 juin 2015), par. 48-52. Voir également le paragraphe 7.9 du Document de Copenhague (1990) et la Commission de Venise, CDL-AD(2019)015 ; [Paramètres, des rapports entre la majorité parlementaire et l'opposition dans une démocratie : une liste des critères](#) par. 51-55.

<sup>127</sup> Voir CDL-AD(2009)027, [Rapport sur le mandat impératif et les pratiques similaires](#), par. 39.

132. Certains partis ont adopté des mesures volontaires pour répondre aux changements d'affiliation politique, comme les codes de conduite multipartites qui obligent les partis à refuser l'adhésion aux élus qui tentent de changer d'affiliation. Un parti politique a le droit de refuser l'adhésion dans le cas où il estime qu'une personne ne défend pas fondamentalement les valeurs du parti, et d'autre part, il a le droit d'accepter des élus comme nouveaux membres si cela est jugé comme justifié et souhaité.

## 5. Égalité de traitement des partis politiques

133. Les normes d'égalité et de non-discrimination opèrent à différents niveaux. Un premier niveau est celui de l'égalité de traitement *des partis politiques* par l'État, y compris en ce qui concerne la formation des partis politiques. Un deuxième niveau concerne l'égalité de traitement *par les partis politiques* des individus cherchant à devenir membres de ce parti (la relation *externe* entre un parti politique et un individu, traitée dans la partie I.7). Un troisième niveau concerne l'égalité de traitement par les partis politiques de *leurs propres membres individuels* (*relation interne* entre un parti politique et ses membres individuels, traitée dans la partie II.3 - Choix de la direction du parti et des candidats).
134. Les personnes et les groupes qui cherchent à créer un parti politique doivent pouvoir le faire sur la base de l'égalité de traitement devant la loi<sup>128</sup>. Aucune personne souhaitant s'associer en tant que parti politique ne doit être avantagée ou désavantagée dans cette entreprise. En particulier, les réglementations nationales relatives à la création de partis politiques ne doivent pas entraîner de discriminations fondées sur des motifs tels que la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance, l'orientation sexuelle ou toute autre situation relative aux individus souhaitant créer un parti politique<sup>129</sup>. D'autre part, les États disposent d'une grande marge de manœuvre pour établir les conditions de participation aux élections, qui varient en fonction de facteurs historiques et politiques<sup>130</sup>. En principe, l'égalité exige que les partis représentant des minorités nationales soient autorisés<sup>131</sup>. Cependant, les États peuvent interdire la création ou l'enregistrement d'un parti politique exclusivement fondé sur l'appartenance ethnique et prônant la promotion de cette majorité ethnique particulière, lorsqu'il serait périlleux, dans le contexte politique actuel, de favoriser la concurrence électorale entre les partis politiques se basant sur l'appartenance ethnique ou religieuse. Toutefois, une interdiction générale de la création de partis politiques ayant des attributs religieux ou ethniques serait, en règle générale, disproportionnée.
135. L'État ne doit pas faire de discrimination entre les partis politiques sur la base de leurs programmes politiques ou de leurs membres. Il est toutefois permis de conditionner le soutien de l'État, notamment financier, en fonction du respect des obligations des partis politiques en matière de non-discrimination, d'égalité et d'ordre public (lorsque la dissolution n'est pas applicable). Il est également permis d'exiger des partis qu'ils fassent la preuve d'un niveau de soutien suffisamment identifié avant de recevoir des avantages spécifiques découlant du statut de « parti ». Il est également permis d'adapter la rigueur de l'application des règlements et les sanctions en cas de violation

---

<sup>128</sup> Le document de Copenhague, (1990) paragraphe 7.6, stipule que « 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 ».

<sup>129</sup> Voir, par exemple, les articles 2 et 26 du PIDCP ; l'article 14 et le protocole 12 de la CEDH.

<sup>130</sup> CEDH, *Artyomov c. Russie* (déc.), n°17582/05, 7 décembre 2006.

<sup>131</sup> Voir, CDL-AD(2002)023rev2-cor de la Commission de Venise, [Code de bonne conduite en matière électorale](#), I.2.4 (égalité et minorités nationales).

à la taille et aux ressources des partis, de manière à ne pas imposer une charge excessive aux nouveaux ou aux petits partis.

136. Les autorités de l'État doivent traiter les partis politiques sur un pied d'égalité et, à ce titre, rester neutres en ce qui concerne la création, l'enregistrement et les activités des partis politiques. Les autorités doivent s'abstenir de prendre des mesures qui pourraient privilégier certains partis politiques et en désavantager d'autres. Cela est valable dans la mesure où ces partis se trouvent dans une position similaire en termes de taille et d'influence. Ainsi, les partis qui sont déjà au parlement peuvent recevoir un niveau de soutien de l'État plus élevé que les partis qui ne sont pas (encore) au parlement, mais ces premiers peuvent alors être soumis à des obligations de déclaration plus strictes (voir paragraphe 56 ci-dessus). Tous les partis politiques doivent avoir la possibilité de participer aux élections sans distinction ou traitement inégal de la part des autorités.
137. Dans le domaine politique, les exigences en matière d'égalité peuvent être interprétées comme étant absolues (par exemple : tous les partis au Parlement sont traités de la même manière), ou peuvent être réalisées sur une base proportionnelle ou « équitable » (elles peuvent, par exemple, être déterminées par le nombre de sièges qu'un parti détient au Parlement). Les deux types de traitements (égalité absolue/stricte ou proportionnelle) ne doivent pas être considérés comme discriminatoires, tant qu'ils restent fondés sur des motifs objectifs et raisonnables.
138. Dans le cadre de leur obligation de faciliter et de protéger le droit d'association de toutes les personnes, les États peuvent veiller à ce que la représentation des groupes minoritaires par des partis politiques fondés sur l'appartenance ethnique, le sexe ou la religion<sup>132</sup> ne soit pas entravée par des règles électorales, ni par une législation exigeant une certaine représentation régionale pour la création de partis politiques, ni par l'imposition d'un seuil de vote élevé ou d'un pourcentage minimum de sièges pour entrer au parlement.

## 6. Égalité de traitement par les partis politiques : Admission, Restrictions

139. Le droit à la liberté d'association donne généralement à ceux qui forment une association, le droit de choisir avec qui ils souhaitent former cette association et d'en admettre ensuite les membres. Bien que chaque individu ait le droit de s'associer librement, cela n'implique pas qu'un parti politique, lui-même porteur de la liberté d'association, doive accepter comme membres des individus qui ne partagent pas ses propres croyances et valeurs fondamentales. Comme l'a déclaré la Cour, « *l'article 11 ne saurait être interprété comme imposant aux associations ou aux organisations l'obligation d'admettre dans leurs rangs toute personne souhaitant adhérer. Lorsque des associations sont formées par des personnes qui, épousant certaines valeurs ou certains idéaux, ont l'intention de poursuivre des buts communs, il serait contraire à l'essence même de la liberté en jeu de les empêcher de choisir leurs membres* »<sup>133</sup>. Il est donc évident qu'un parti politique fondé sur la liberté d'association peut exclure l'adhésion de ceux qui ne partagent pas (ou sont indifférents à) l'idéologie politique, la religion, les convictions ou les principes socio-économiques sur lesquels le parti est fondé.

---

<sup>132</sup> Voir CEDH, *Staatkundig Gereformeerde Partij c. Pays-Bas* (déc.), n° [58369/10](#), par. 70-77. où le principe de l'égalité des sexes a été autorisé à renverser les convictions religieuses d'un parti politique calviniste, qui estimait que les femmes ne devraient pas être autorisées à se présenter aux élections en tant que candidates.

<sup>133</sup> CEDH, *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) c. Royaume-Uni*, n° [11002/05](#), 27 février 2007, par. 39.

140. La liberté d'un parti politique à établir ses propres critères d'adhésion n'est pas illimitée et, dans une certaine mesure, les principes d'égalité et de non-discrimination peuvent être applicables. Néanmoins, dans le cas de partis politiques formés sur la base de critères ethniques, linguistiques ou d'une idéologie religieuse, il paraît raisonnable que ces partis conservent le contrôle de leurs adhésions sur la base de ces mêmes critères, à condition que les conditions d'adhésions aient un fondement objectif et rationnel. Bien qu'il soit légitime (voir paragraphe 132) et plus rationnel d'exiger l'allégeance aux buts d'un parti plutôt que d'imposer des restrictions fondées sur l'appartenance à une catégorie spécifique de personnes dont le parti cherche à promouvoir les intérêts, ce parti politique pourrait faire valoir que l'utilisation de critères d'adhésion restrictifs, dans les cas où le but est de lutter contre la discrimination structurelle à laquelle ses membres sont confrontés, est justifiée pour remédier à des cas spécifiques d'exclusion et d'oppression historiques de membres autochtones ou autrement marginalisés par la majorité, ou pour protéger la religion ou la culture minoritaire promue par le parti. En effet, l'article 7 de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (CCMN) stipule que « [I]es 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... ». En outre, la Déclaration des Nations unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques, stipule que « [I]es personnes appartenant à des minorités peuvent exercer leurs droits (...) individuellement aussi bien qu'en communauté avec les autres membres de leur groupe, sans aucune discrimination » (article 3, paragraphe 1). Ces instruments garantissent à ces groupes minoritaires le droit de former leurs propres partis politiques, et de fonder leurs politiques d'admission sur des critères spécifiques afin de maintenir la cohésion de leurs membres et de leurs objectifs politiques. On peut supposer que d'autres minorités protégées par des traités autorisant des mesures spéciales favorables visant à réaliser une égalité de fait peuvent également prétendre à avoir leurs « propres » partis politiques<sup>134</sup>.

## 7. Liberté de l'individu ; Restrictions

### a. Liberté de l'individu

141. Il est essentiel de noter que les associations d'individus avec des partis politiques doivent être de nature volontaire. Comme l'indique la définition des partis politiques donnée dans ce texte et comme le stipule la Déclaration universelle des droits de l'homme (article 20), tous les individus doivent être libres d'adhérer ou de s'abstenir d'adhérer à des associations, selon leur préférence. L'adhésion doit être l'expression du libre choix d'un individu d'utiliser les moyens collectifs d'un parti politique pour la pleine jouissance de son droit individuel à la liberté d'expression et d'opinion et du droit de voter et de se présenter aux élections.

142. La liberté d'association ne comprend pas seulement le droit *positif* de créer des associations - comme les partis politiques - et d'en devenir membre. Cette liberté comprend également le droit *néгатif* de ne pas participer et de ne pas devenir membre, tel qu'il est implicitement reconnu dans l'article 11 de la CEDH et l'article 21 du PIDCP et explicitement reconnu dans l'article 20, paragraphe 2, de la DUDH. La jurisprudence de la CEDH concernant le droit de ne pas adhérer à un syndicat est également applicable au droit de ne pas devenir membre d'un parti politique<sup>135</sup>.

<sup>134</sup> Sur ces traités, voir par. 68 et suivants.

<sup>135</sup> CEDH, *Young, James et Webster c. Royaume-Uni*, n° 7601/76 et 7806/77, 13 août 1981, par. 56 ; CEDH, *Sigurjonsson c. Islande*, n° 16130/90, 30 juin 1993, par. 35 : « L'article 11 doit être considéré comme englobant un droit d'association négatif » ; CEDH, *Sørensen et Rasmussen c. Danemark* [GC], n° 52562/99 et 52620/99, 11 janvier 2006, par. 35-56.

143. Les membres des partis politiques doivent donc également pouvoir annuler leur adhésion à tout moment. L'annulation de l'adhésion est un élément clé de la nature volontaire de l'association et doit se faire sans amende ni pénalité. En particulier, en cas de fusion de partis, de scission de groupes ou de réalisation de nouveaux programmes, les membres des partis doivent être libres de poursuivre ou mettre fin à leur activité de membre comme ils l'entendent.
144. D'autre part, comme cela a déjà été observé dans les paragraphes 138 et suivants, l'adhésion à une association qui se base sur une idéologie ou une croyance commune à laquelle les individus n'adhèrent pas, n'est pas garantie. Il est justifié que les partis refusent ou retirent leur adhésion à un candidat ou à un membre qui rejette les valeurs qu'il défend ou qui agit contre les valeurs et les idées du parti.

**b. Restrictions applicables aux fonctionnaires, à la police, aux forces armées et aux membres de l'administration publique (article 11(2), et article 22(2) de la CEDH)**

145. L'obligation de renoncer à l'appartenance à un parti politique légal est une restriction de la liberté d'association, qui doit être justifiée en vertu de l'article 11, paragraphe 2, de la Convention. Par exemple, dans l'affaire *Vogt*, la Cour a jugé que le licenciement d'une fonctionnaire parce qu'elle avait refusé de se dissocier du DKP (Parti communiste allemand) était disproportionné à la lumière de l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH<sup>136</sup>. Et dans l'affaire *Redfearn*, la Cour a également conclu à une violation de l'article 11, dans le cas d'un chauffeur de bus au dossier irréprochable et appartenant à une société privée fournissant des services à la collectivité locale, qui a été licencié après son élection comme membre du conseil municipal pour le Parti national britannique<sup>137</sup>.
146. La dernière phrase de l'article 11, paragraphe 2, de la CEDH et l'article 22, paragraphe 2, du PIDCP permettent aux États d'imposer des limitations supplémentaires à la libre association de trois catégories de personnes : les membres des forces armées, de la police et de l'administration de l'État<sup>138</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu que cette disposition justifiait des restrictions aux activités politiques de ces catégories de personnes, afin de garantir leur impartialité et le bon fonctionnement de leurs fonctions publiques non partisans<sup>139</sup>. Par conséquent, la participation politique partisane et l'appartenance à un parti des fonctionnaires de l'administration de l'État peuvent être réglementées ou refusées afin de garantir que ces personnes soient en mesure d'exercer leurs fonctions publiques sans conflit d'intérêts.
147. Divers États limitent également l'activité politique partisane des juges (et dans certains cas de leurs conjoints également) afin de maintenir la confiance dans leur impartialité et leur indépendance. L'avis n° 3 du Conseil consultatif de juges européens (CCJE 2002), tout en reconnaissant l'importance de l'impartialité et en conseillant la retenue de la part des juges, reconnaît que "le juge reste un citoyen auquel on doit reconnaître l'exercice des droits politiques conférés aux autres nationaux".

---

<sup>136</sup> CEDH, *Vogt c. Allemagne*, n° 17851/91, 26 septembre 1995, par. 64-65.

<sup>137</sup> CEDH, *Redfearn c. Royaume-Uni*, n° 47335/06, 6 novembre 2012.

<sup>138</sup> L'article 22(2) du PIDCP stipule que « [l]e présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit par les membres des forces armées et de la police ».

<sup>139</sup> Voir CEDH, *Rekvenyi c. Hongrie*, n° 25390/94, 20 mai 1999, par. 41, en ce qui concerne les officiers de police, et voir CEDH, *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, n° 22954/93, 2 septembre 1998, par. 53, en ce qui concerne les hauts fonctionnaires. Bien que ces deux affaires concernent la liberté d'expression, elles portent sur les activités politiques des requérants.

148. Les restrictions à la libre association politique des fonctionnaires ont également été jugées légitimes et nécessaires dans une société démocratique, en tant que moyen pour garantir les droits et libertés d'autrui, en particulier le droit à une gouvernance représentative. Dans l'affaire *Ahmed c. Royaume-Uni*<sup>140</sup>, la Cour européenne des droits de l'homme n'a constaté aucune violation de la décision du Royaume-Uni de restreindre certaines catégories de titulaires de charges publiques dans leurs activités politiques, dans des cas qui pourraient impliquer un parti pris. Dans l'affaire *Strzelecki c. Pologne*, l'interdiction faite aux fonctionnaires de police de devenir membres d'un parti politique et de participer à des activités politiques a été maintenue, en raison des objectifs légitimes de maintien de la neutralité et de l'impartialité de la police et de la confiance du public dans la police<sup>141</sup>. Bien que généralement légitimes, de telles restrictions peuvent être considérées comme des infractions injustifiées si elles sont appliquées de manière trop large, par exemple à toutes les personnes au service du gouvernement<sup>142</sup>.

### c. Restrictions applicables aux étrangers (article 16 de la CEDH)

149. L'article 16 de la CEDH permet aux États de restreindre davantage les étrangers que les nationaux en ce qui concerne leurs activités politiques au titre des articles 10 et 11 de la CEDH, telles que la création de partis politiques et la participation à ceux-ci. Cette disposition permet de restreindre les activités politiques sans qu'il soit nécessaire de les justifier au titre de l'article 10, paragraphe 2, et de l'article 11, paragraphe 2. La Grande Chambre a fait valoir que l'article 16 reflète une conception dépassée du droit international<sup>143</sup>, et que « *l'opposer sans restriction afin de limiter la possibilité pour les étrangers d'exercer ce droit sans qu'il soit indiqué nulle part que l'article 16 pût y faire obstacle* »<sup>144</sup>. Ces considérations ont été faites dans le contexte spécifique de l'affaire *Perinçek* qui concernait le droit à la liberté d'expression garanti par l'article 10 de la CEDH « sans considération de frontières ». Dans le même temps, la Cour a également estimé que l'article 16 devait être interprété comme ne pouvant autoriser que des restrictions aux « activités » qui affectent *directement* le processus politique. Par conséquent, compte tenu également de la recommandation de l'Assemblée parlementaire d'exclure les restrictions actuellement autorisées par l'article 16 en ce qui concerne l'activité politique des étrangers<sup>145</sup>, la Commission et l'OSCE/BIDDH estiment que seule la possibilité pour les étrangers de créer des partis politiques peut être limitée en vertu de l'article 16. Néanmoins, cette dernière disposition ne devrait pas être appliquée afin de limiter l'adhésion des étrangers aux partis politiques. En outre, il convient de souligner que, conformément aux articles 39 et 40 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, tout citoyen de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen et aux élections municipales dans les États membres où il réside.

### d. Restrictions relatives aux adhésions multiples

150. Bien que l'adhésion simultanée à plusieurs partis politiques ait été historiquement découragée, la libre association est un droit individuel fondamental qui ne devrait généralement pas être limité par des exigences législatives obligeant un individu à ne

<sup>140</sup> CEDH, *Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, n° 65/1997/849/1056, 2 septembre 1998).

<sup>141</sup> CEDH, *Strzelecki c. Pologne*, n° 26648/03, 10 avril 2012.

<sup>142</sup> Voir, par exemple, l'affaire CEDH. *Vogt c. Allemagne*, n° 17851/91, 2 septembre 1995, dans laquelle la Cour a estimé que le licenciement d'une enseignante publique en raison de son appartenance à un parti politique constituait une violation des droits de cette dernière, tels qu'ils sont énoncés aux articles 10 et 11 de la CEDH.

<sup>143</sup> Le PIDCP ne contient pas de disposition exceptionnelle telle que l'article 16 de la CEDH.

<sup>144</sup> CEDH, *Perinçek c. Suisse* [GC], n° 27510/08, 15 octobre 2015, par. 121.

<sup>145</sup> Recommandation 799 (1977) sur les droits et statuts des étrangers.

s'associer qu'avec une seule organisation. C'est pourquoi les lois qui limitent l'adhésion à un seul parti politique doivent présenter des raisons impérieuses de le faire. Une telle législation doit donc être évaluée avec soin et ne doit être maintenue que si elle est compatible avec la CEDH. En particulier, dans les États où les structures de parti infranationales ne permettent aux partis de se faire concurrence qu'au niveau régional ou local, la possibilité de participer à plusieurs partis politiques est fondamentale pour la libre expression de la volonté de toute personne. Dans le même temps, les règles internes des partis peuvent permettre de mettre fin à l'adhésion de tout membre adhérent ou participant à d'autres partis politiques.

## **PARTIE II. FONCTIONNEMENT INTERNE DES PARTIS POLITIQUES**

### **1. Réglementation des structures et activités internes des partis politique ; démocratie interne des partis**

151. Les fonctions et processus internes des partis politiques doivent généralement être exempts de toute interférence de l'État. Les fonctions internes des partis politiques sont mieux réglementées par les constitutions des partis ou par des codes de conduite volontaires élaborés et acceptés par les partis eux-mêmes. La réglementation juridique des fonctions internes des partis, lorsqu'elle est appliquée, doit être interprétée de manière étroite afin de respecter le principe de l'autonomie des partis et de ne pas interférer indûment avec le droit des partis, en tant qu'associations libres, de gérer leurs propres affaires internes. Plusieurs Etats membres/parties du Conseil de l'Europe participants et du OSCE exigent que certaines fonctions internes des partis soient de nature démocratique. Ces mesures peuvent contribuer à garantir que les processus internes des partis, tels que les qualifications des membres, les candidatures, l'accès au processus décisionnel, la promotion interne, l'accès aux ressources et aux activités des partis, soient transparents et assurent une participation égale.
152. Dans certains contextes, la démocratie interne des partis « répond aux attentes légitimes des citoyens qui comptent que les partis politiques, qui bénéficient de financements publics et choisissent les candidats qui seront élus à une fonction publique, « mettent en pratique ce qu'ils prêchent », se conformant ainsi aux principes démocratiques au sein de leur propre organisation »<sup>146</sup>. Comme les partis contribuent à l'expression de l'opinion politique et sont essentiels à la participation politique, une certaine réglementation des activités et de la gouvernance internes des partis peut être appropriée pour garantir le bon fonctionnement d'une société démocratique. Cependant, tous les pays n'adhèrent pas à cette approche et laissent aux partis le soin de déterminer leur niveau de démocratie interne. Si elles sont imposées, ces mesures doivent être proportionnées et les États doivent choisir les mesures imposant le moins de contraintes à la liberté des partis politiques tout en reflétant effectivement les principes démocratiques.
153. Au cours des dernières décennies, de nombreux pays se sont de plus en plus orientés vers l'imposition d'exigences concernant les structures internes et le fonctionnement des partis politiques<sup>147</sup>. Les réglementations les plus communément acceptées sont les règles relatives à l'adhésion (essentiellement le droit d'adhérer à un parti ou de le quitter, y compris les mécanismes de recours), à l'organe de nomination des candidats, à la liberté de sélectionner les candidats, aux exigences de transparence pour la prise de décision et l'enregistrement des actions des partis et aux rôles joués par leurs membres lors de la détermination des constitutions des partis. En ce qui concerne la liberté de sélectionner des candidats, un nombre croissant d'États exigent des partis qu'ils introduisent des mesures spéciales en ce qui concerne les listes de candidats ou sous la forme de sièges réservés. En général, plus les règlements internes des partis sont démocratiques et transparents, plus les possibilités de participation des différents groupes de la société à la vie publique et à la vie du parti sont grandes. Une plus grande diversité au sein des partis et entre eux peut donc être encouragée (voir plus en détail le paragraphe 3 de cette partie). Cependant, de telles exigences peuvent également compromettre la stabilité du processus décisionnel des partis politiques et

---

<sup>146</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2009)021 Rapport explicatif de la Commission de Venise sur le Code de bonne conduite en matière de partis politiques, par. 101.

<sup>147</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2015)020 Rapport sur le mode de désignation des candidats au sein des partis politiques.

empêcher ces partis de formuler leur propre idéologie ou philosophie, et les empêcher de sélectionner leurs candidats en fonction de leurs points de vue, ce qui pourrait limiter le pluralisme et la diversité politiques. D'une manière générale, il est important de trouver un équilibre entre la transparence et la participation, d'une part, et de garantir l'autonomie des partis et des pouvoirs décisionnels effectifs, d'autre part.

154. Dans l'ensemble, le contrôle de l'État sur les partis politiques devrait rester minimal et se limiter à ce qui est nécessaire dans une société démocratique. En particulier, les partis politiques devraient contrôler leurs propres procédures internes ; un contrôle étendu par l'État ou un contrôle judiciaire du fonctionnement interne d'un parti politique, y compris en ce qui concerne l'obligation pour le parti de fournir à l'État des listes de ses membres, semblerait être une mesure trop intrusive et non compatible avec les principes de nécessité et de proportionnalité<sup>148</sup>. En résumé, tout contrôle politique ou autre contrôle excessif de l'État sur les activités des partis politiques, comme l'adhésion, le nombre et la fréquence des congrès et des réunions du parti, le fonctionnement des branches et des subdivisions territoriales, devrait être évité<sup>149</sup>.
155. En résumé, la manière dont l'équilibre entre, d'une part, la réglementation externe qui vise à créer un minimum de participation égale et démocratique au sein des partis, et d'autre part, l'autonomie interne des partis, doit être trouvée et dépend largement de l'opinion dominante sur le statut et les fonctions des partis politiques. La Cour, se référant dans l'arrêt *Yabloko* à la dichotomie entre le modèle démocratique-égalitaire et le modèle libéral, est sensible à ces deux points de vue<sup>150</sup>. D'une part, elle ne nie pas la compétence des États à introduire certaines exigences législatives pour l'organisation interne et la sélection des candidats aux élections, dans l'intérêt de la gouvernance démocratique. D'autre part, les autorités étatiques ne doivent pas trop s'immiscer dans les affaires internes des partis politiques : il appartient aux partis eux-mêmes de déterminer la manière dont leurs conférences et leurs procédures de décision sont organisées. De même, c'est avant tout au parti politique et à ses membres, et non aux pouvoirs publics, qu'il incombe de veiller à ce que les formalités pertinentes soient respectées selon la manière dont elles sont précisées dans ses statuts. Ainsi, non seulement une sorte de réglementation étatique du fonctionnement interne des partis politiques peut être acceptable. Mais, il est également en principe acceptable que l'ingérence étatique se limite à « l'obligation pour les partis d'être transparents dans leur processus décisionnel et de demander l'avis de leurs membres lorsqu'ils déterminent la constitution des partis et les candidats »<sup>151</sup>.

## 2. Règlement intérieur du parti

156. La législation relative aux partis politiques n'exige pas toujours la formulation ou la publication de statuts de parti ou d'autres documents fondateurs. Toutefois, même lorsqu'ils ne sont pas requis, ces statuts peuvent constituer une étape importante pour garantir l'engagement d'un parti en faveur de la gouvernance démocratique, de la transparence et de la régularité de son fonctionnement ainsi que de l'égalité des chances. Tous les partis ne sont pas structurés comme des associations démocratiques internes de membres. Dans divers partis, les membres sont considérés comme des partisans plutôt que comme des décideurs. Il existe même des partis

---

<sup>148</sup> CDL-AD(2012)003, Avis sur la loi sur les partis politiques de la Fédération de Russie, par. 43 et 53.

<sup>149</sup> *Ibid.* Voir également CDL-AD(2004)007, Lignes directrices et rapport explicatif sur la législation relative aux Partis politiques : questions spécifiques, Ligne directrice C.

<sup>150</sup> CEDH, *Parti républicain de Russie c. Russie*, n° 12976/07, 12 avril 2011, par. 88 ; CEDH, *Yabloko Russian United Democratic Party et autres c. Russie*, n°18860/07, 8 novembre 2016, par. 79.

<sup>151</sup> CEDH, *Parti républicain de Russie c. Russie*, n° 12976/07, 12 avril 2011, par. 88 ; CEDH, *Yabloko Russian United Democratic Party et autres c. Russie*, n°18860/07, 8 novembre 2016, par. 79, se référant au para. 98 des Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques (2010).

politiques n'ayant, formellement et/ou dans les faits, pas de membres, n'étant constitués que d'un chef et éventuellement de quelques collègues<sup>152</sup>.

157. Si un parti doit être démocratique sur le plan interne, soit par choix, soit en réponse à des exigences de la loi, un statut de parti peut également contribuer à garantir que les membres sont informés de leurs droits et de leurs responsabilités. Dans ces cas, le statut du parti et ses amendements devraient idéalement être approuvés à la suite d'un processus participatif, comme un congrès du parti ou un débat interne. Si le texte du statut peut être rédigé par la direction du parti, il doit généralement être adopté ou rejeté par un vote des membres du parti. Le texte final du statut du parti doit ensuite être largement diffusé.
158. Les statuts des partis définissent généralement les droits et les devoirs des membres et des organisations des partis, ainsi que les procédures de prise de décision. Ces documents peuvent également définir les responsabilités des partis aux niveaux local, régional et national, ainsi que les relations entre ces différents niveaux. L'interprétation des statuts des partis et la question de savoir si un parti satisfait aux exigences qui y sont énoncées relèvent initialement du parti politique lui-même, bien que dans certains cas, les membres du parti puissent s'adresser à des tribunaux civils pour faire valoir leurs droits tels que spécifiés dans le statut du parti.
159. Les statuts des partis peuvent idéalement offrir des voies recours internes aux membres estimant qu'ils ont été victime d'une violation de ce même statut. Les règlements autorisant l'accès aux tribunaux civils ne devraient prévoir cet accès qu'après l'épuisement des voies de recours internes, pouvant comprendre des tribunaux internes ou des organes similaires.
160. De nombreux partis des États participants de l'OSCE et des États membres du CdE ont explicitement introduit la possibilité, voire l'obligation, d'introduire des mesures spéciales pour garantir l'égalité des chances entre les femmes et les hommes à participer aux procédures des partis. Ces mesures spéciales ne sont pas considérées comme discriminatoires<sup>153</sup>. Les partis politiques peuvent par exemple introduire dans leurs statuts des dispositions visant à promouvoir l'égalité des sexes. Il peut s'agir, par exemple, d'une représentation minimale de chaque sexe ou de sections réservées aux femmes dans les structures décisionnelles, les listes électorales, les nominations et les désignations. En outre, l'égalité des sexes pourrait être mentionnée comme une valeur fondamentale dans les statuts, les politiques et les programmes des partis<sup>154</sup>. Les règles et documents internes des partis peuvent donc également renforcer la participation politique des personnes handicapées et des personnes appartenant à des minorités nationales. Le paragraphe suivant traite plus en détail de la question de la nomination des dirigeants et des candidats des partis.

### **3. Choix de la direction du parti et des candidats ; égalité, non-discrimination**

161. Les partis politiques doivent être en mesure de choisir leurs responsables et leurs candidats à l'abri de toute ingérence du gouvernement. Lorsque les dirigeants ou les

---

<sup>152</sup> Le Partij voor de Vrijheid (PVV), deuxième plus grand parti néerlandais à la deuxième chambre du Parlement, est officiellement une association qui ne compte qu'un seul membre, son chef Geert Wilders.

<sup>153</sup> Comité CEDAW, Recommandation générale n° 23 : La Vie politique et publique (1997), A/52/38/Rev.1, par. 47, qui stipule que l'obligation d'éliminer toutes les formes de discrimination dans tous les domaines de la vie publique et politique comprend les mesures visant à « Encourager les organisations non gouvernementales et les associations civiles et politiques à se doter de stratégies visant à inciter les femmes à se faire représenter en leur sein et à participer à leurs travaux ».

<sup>154</sup> La déclaration et la plate-forme d'action de Pékin, art. 191-192 (adoptée le 15 septembre 1995, quatrième conférence mondiale sur les femmes).

candidats d'un parti sont choisis par des scrutins internes, ils peuvent être tenus de respecter les règlements légitimes du parti, tels que les limites de dépenses ou de dons et les obligations de divulgation, afin que les règles relatives à la transparence, à l'égalité et à l'intégrité ne soient pas contournées au niveau interne du parti.

162. Reconnaissant que la sélection des candidats et la détermination du classement sur les listes électorales sont souvent dominées par des entités fermées et des réseaux de politiciens établis, pour sélectionner les candidats, les partis qui aspirent à une démocratie interne devraient adopter des critères clairs et transparents, accessibles à tous leurs membres. De nombreux partis ont introduit une utilisation de processus de sélection plus transparents et d'autres mesures proactives pour garantir l'égalité des chances dans la sélection des candidats. Souvent, ils ont accru la participation directe des membres à la sélection des responsables et des candidats du parti, en introduisant des processus de sélection par vote d'un membre contre un, bien que souvent, ils exigent soit une sélection préalable, soit l'approbation des individus figurant sur le bulletin de vote des membres par les responsables du parti, soit une ratification après le vote par les responsables du parti. Si le vote direct des membres peut accroître la démocratie interne du parti, il peut également désavantager les femmes, les membres de groupes minoritaires ou les personnes handicapées, à moins qu'un mécanisme de correction n'ait été prévu.
163. La législation sur les partis politiques peut créer des incitations contribuant à promouvoir la pleine participation et la représentation des minorités nationales et ethniques, des femmes et des personnes handicapées dans le processus politique. Un État peut autoriser ou même dicter - conformément aux instruments internationaux et régionaux mentionnés ci-après - des mesures temporaires spéciales visant à réaliser une égalité de fait et à soutenir ainsi la pleine participation des minorités nationales, des femmes, des personnes handicapées et des minorités à la vie publique<sup>155</sup>.

#### **a. Minorités nationales et ethniques**

164. L'article 7 de la Convention-cadre sur les minorités nationales stipule 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... ». En outre, la Déclaration des Nations unies sur les droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques stipule que « [l]es personnes appartenant à des minorités peuvent exercer leurs droits (...) individuellement aussi bien qu'en communauté avec les autres membres de leur groupe, sans aucune discrimination » (article 3, paragraphe 1). Ces instruments garantissent pleinement, à tous les membres de groupes minoritaires dans la juridiction d'un pays, le droit de former des partis politiques et de s'y associer. Les mesures temporaires spéciales visant à accroître la participation politique des minorités ne sont pas considérées comme constituant une discrimination : elles sont explicitement autorisées en vertu de l'article 1(4) de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD).
165. En vertu de l'article 2 de la CERD, il peut exister des circonstances dans lesquelles les États parties sont légalement obligés d'adopter de telles mesures spéciales<sup>156</sup>. Dans

---

<sup>155</sup> Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, article 4(2) ; CEDAW, articles 3 et 4 ; CDPH, article 5(4), Comité des droits de l'homme des Nations unies, *Nicholas Toonen c. Australie*.

<sup>156</sup> La disposition en question est la suivante : « Les États parties prendront, si les circonstances l'exigent, dans les domaines social, économique, culturel et autres, des mesures spéciales et concrètes pour assurer comme il convient le développement ou la protection de certains groupes raciaux ou d'individus appartenant à ces groupes en vue de leur garantir, dans des conditions d'égalité, le plein exercice des droits de l'homme et des libertés

ce contexte, il convient de tenir compte de la Recommandation générale n° 32 du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (Comité CERD), qui stipule que « [l]es mesures spéciales doivent être adaptées à la situation à laquelle il convient de remédier, être légitimes, nécessaires dans une société démocratique, respecter les principes d'équité et de proportionnalité, et être temporaires<sup>157</sup> » et que le « terme « mesures » renvoie à l'ensemble des instruments législatifs, exécutifs, administratifs, budgétaires et réglementaires, à tous les niveaux de l'appareil de l'État, ainsi qu'aux plans, politiques, programmes et régimes préférentiels en faveur des groupes défavorisés conçus et mis en place sur la base de ces instruments dans des domaines comme (...) la participation à la vie publique »<sup>158</sup>.

## b. Genre

166. Un certain nombre d'instruments internationaux garantissent aux femmes une protection égale de tous leurs droits fondamentaux. L'article 7(c) de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) prescrit que les États parties prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique du pays et, en particulier, leur assurent, dans des conditions d'égalité avec les hommes, le droit de participer aux organisations et associations non gouvernementales s'occupant de la vie publique et politique du pays<sup>159</sup>. L'article 3 de la CEDAW exige que les États parties prennent « toutes les mesures appropriées, y compris des dispositions législatives, 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 précise que l'adoption de mesures temporaires spéciales prises par les États parties pour assurer l'instauration d'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 de normes inégales ou distinctes ». Ces exigences sont précisées dans la recommandation générale n° 23 du Comité de la CEDAW sur la vie politique et publique<sup>160</sup> et dans la recommandation n° 25 du Comité de la CEDAW sur les mesures temporaires spéciales<sup>161</sup>. Le programme d'action de Pékin encourage les partis politiques à envisager un ensemble de mesures spécifiques pour garantir l'égalité d'accès et la pleine participation des femmes aux structures du pouvoir et à la prise de décision, notamment en examinant les structures et les procédures des partis,

---

fondamentales ». Pour plus de détails sur la nature obligatoire des mesures spéciales dans le contexte de la CEDR, voir la Recommandation générale n° 32 du Comité CERD sur la signification et la portée des mesures spéciales dans la CEDR (2009) UN Doc CERD/C/GC/32 par. 30.

<sup>157</sup> Recommandation générale n° 32 du Comité CERD sur la signification et la portée des mesures spéciales dans la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (2009) UN Doc CERD/C/GC/32 par. 16.

<sup>158</sup> Recommandation générale n° 32 du Comité CERD sur la signification et la portée des mesures spéciales dans la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (2009) UN Doc CERD/C/GC/32 par. 13.

<sup>159</sup> En 2010, la Cour de cassation néerlandaise a traité une affaire concernant un parti orthodoxe-calviniste strict qui, pour des raisons religieuses, n'autorisait pas les femmes à se présenter aux élections pour son parti. La Cour a décidé qu'en dépit de ces raisons, l'État était autorisé à prendre des mesures contre ce parti (sans préciser quel type de mesures), car cette politique violait notamment l'article 7(c) de la CEDAW. Bien qu'aucune femme n'ait exprimé le souhait de se présenter aux élections en tant que candidate de ce parti, la Cour de Strasbourg a approuvé ce jugement, sur la base de l'article 14 en conjonction avec l'article 3 du protocole 1 de la CEDH. Il a suffi de mentionner la promotion de l'égalité des sexes comme un objectif majeur du Conseil de l'Europe, sans qu'il y ait un équilibre explicite entre le principe de non-discrimination et les droits des partis politiques en vertu de l'article 11 en combinaison avec l'article 9 de la CEDH : CEDH, *Staatkundige Gereformeerde Partij c. Pays-Bas*, n° 58369/10, 10 juillet 2012, par. 70-77.

<sup>160</sup> Recommandation n° 23 du Comité CEDAW : « La vie politique et publique » (1997) GAOR 52e session Supp 38, Rev. 1, 61.

<sup>161</sup> Recommandation n° 25 du Comité CEDAW : « Mesures temporaires spéciales » (2004) GAOR 59e session Supp 38, Rev. 1, 79.

en élaborant des initiatives spécifiques et en intégrant les questions de genre dans les programmes politiques<sup>162</sup>.

167. En outre, divers documents et recommandations de l'OSCE et du Conseil de l'Europe ont, au cours de la dernière décennie, invité les États à lutter contre la sous-représentation persistante des femmes dans les structures décisionnelles des régions de l'OSCE et du Conseil de l'Europe, notamment en soutenant des programmes visant à améliorer l'équilibre entre les sexes dans les organes concernés et en permettant ou en adoptant des actions positives ou des mesures spéciales à cette fin<sup>163</sup>.
168. Ces dernières années, un certain nombre de pays ont introduit des mesures législatives visant à promouvoir la parité entre les sexes dans les élections et les partis politiques<sup>164</sup>. Plusieurs États membres du Conseil de l'Europe et États participants de l'OSCE ont introduit des quotas obligatoires de femmes pour les élections parlementaires et locales<sup>165</sup>. Les quotas électoraux obligatoires varient selon le système électoral en question, allant de 15 % à 50 %. Certains pays prévoient des pourcentages pour le sexe moins représenté<sup>166</sup> ou des emplacements spécifiques dans l'ordre des listes de partis.
169. Cependant, il est également important de reconnaître que les mesures législatives ne fonctionnent que si elles sont effectivement mises en œuvre. Par exemple, des lois efficaces sur les quotas exigent qu'un pourcentage élevé de candidates soit désigné par les partis politiques ; des mandats de placement pour régler l'ordre dans

---

<sup>162</sup> Par le biais du programme d'action de Pékin, outre les gouvernements, les partis politiques devraient « a) Envisager de revoir les structures et procédures des partis aux fins d'éliminer tous les obstacles qui entravent directement ou indirectement la participation des femmes ; b) Envisager des initiatives qui permettent aux femmes de participer pleinement à toutes les structures internes d'élaboration des politiques et aux processus de présentation de candidature à des postes électifs et autres ; c) Envisager d'incorporer la problématique hommes-femmes dans leur programme politique et veiller à ce que les femmes puissent participer au même titre que les hommes à la direction des partis politiques ». Déclaration et programme d'action de Pékin, articles 191 et 192 (adoptés le 15 septembre 1995, quatrième conférence mondiale sur les femmes).

<sup>163</sup> La décision n° 7/09 du Conseil ministériel de l'OSCE sur la participation des femmes à la vie politique et publique invite les États participants à mettre en œuvre un certain nombre de recommandations concrètes compte tenu du fait que, dans l'espace de l'OSCE, « les femmes continuent d'être sous-représentées dans les structures décisionnelles au sein des pouvoirs législatifs, exécutifs, y compris les services de police, et judiciaire ». Le Comité des Ministres du CdE, 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 toute autre organisation œuvrant en faveur de l'égalité entre les sexes ». Le principe de la participation égale des femmes et des hommes à la vie politique a été réaffirmé par le Comité des Ministres du CdE dans sa Déclaration « Faire de l'égalité entre les femmes et les hommes une réalité dans les faits » (CM(2009)68), dans laquelle les États membres sont invités à « 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 ». Dans sa Recommandation 1899(2010), intitulée « Augmenter la représentation des femmes en politique par les systèmes électoraux », l'Assemblée parlementaire du CdE encourage également les États membres à accroître la représentation des femmes en introduisant des mesures temporaires spéciales. Voir également la Résolution 2111 (2016) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 15.115.5.4.

<sup>164</sup> Voir [www.quotaproject.org](http://www.quotaproject.org) pour des informations sur les mesures temporaires spéciales pour les femmes parlementaires dans le monde entier. Ce site web distingue trois types de quotas de femmes utilisés en politique : Sièges réservés (constitutionnels et/ou législatifs)

Quotas légaux de candidats (constitutionnels et/ou législatifs)

Quotas des partis politiques (volontaires). Voir aussi Mc Dec 7/09, Art 2.

<sup>165</sup> Par exemple : Albanie, Arménie, Belgique, Bosnie-Herzégovine, France, Irlande, Arménie, Macédoine du Nord, Pologne, Portugal, Serbie, Slovénie et Espagne.

<sup>166</sup> L'article 43 de la loi électorale slovène stipule que « Sur une liste de candidats, aucun genre ne doit être représenté par moins de 35% du nombre total réel de femmes et d'hommes candidats sur cette liste. La disposition du paragraphe précédent ne s'applique pas à une liste de candidats contenant trois hommes ou trois femmes, puisqu'une liste de candidats contenant trois candidats doit contenir au moins un représentant du sexe opposé ».

lequel les candidats sont inscrits sur une liste électorale ; des sanctions dissuasives en cas de non-respect ; et un contrôle de conformité par des organismes indépendants<sup>167</sup>.

170. En outre, dans de nombreux États membres de la Commission de Venise et dans les États participants de l'OSCE, les partis politiques ont adopté des mesures spéciales volontaires afin de garantir qu'une proportion minimale de leurs candidats soient des femmes<sup>168</sup>. Ces mesures comprennent des seuils minimums pour la représentation des femmes dans les congrès et conférences des partis, des quotas pour la représentation des femmes dans les conseils de nomination des candidats, ainsi que des quotas pour la participation des femmes dans les structures de gouvernance des partis, telles que les conseils d'administration des partis<sup>169</sup>. Toutes ces mesures visent à garantir que les femmes et les hommes puissent participer sur un pied d'égalité aux processus décisionnels au sein des partis politiques et au-delà.

### c. Personnes handicapées

171. Dans la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), les États parties s'engagent à promouvoir activement « un environnement dans lequel les personnes handicapées peuvent effectivement et pleinement participer à la conduite des affaires publiques, sans discrimination et sur la base de l'égalité avec les autres, et à encourager leur participation aux affaires publiques ». Conformément à l'article 29(a), les États parties à la Convention doivent, entre autres, assurer aux personnes handicapées des chances égales de participation à la vie politique et à la vie publique, que ce soit directement ou par l'intermédiaire de représentants, et comprend le droit de voter et d'être élu. Par le biais de diverses mesures garantissant l'accessibilité et la représentation, les États s'engagent en outre, dans la mesure du possible, à « promouvoir activement » la participation des personnes handicapées « aux activités et à l'administration des partis politiques » (article 29 (b) (i) de la CDPH). En outre, et plus spécifiquement, la Recommandation (2011)14 du Conseil de l'Europe invite les États membres à permettre aux personnes handicapées « de se réunir, fonder et s'affilier à partis politiques », « librement et sans discrimination, particulièrement d'ordre juridique, environnemental et/ou financier »<sup>170</sup>. Dans le même temps, les engagements pris à cet égard par l'OSCE impliquent également la protection des droits fondamentaux des personnes handicapées, y compris dans la prise de décision<sup>171</sup>.
172. La CDPH stipule dans son article 5(4) que « [l]es mesures spécifiques qui sont nécessaires pour accélérer ou assurer l'égalité de facto des personnes handicapées ne constituent pas une discrimination ». Garantir l'accessibilité et fournir le soutien nécessaire, sont les conditions préalables pour que les personnes handicapées puissent participer à la vie publique<sup>172</sup>.

---

<sup>167</sup> OSCE, Gender Equality in Elected Office: A Six-Step Action Plan, p. 33 - 34, <<http://www.osce.org/odihr/78432>>. Voir la résolution 2111 (2016) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui énonce la plupart de ces principes. Voir également CEDH, *Zevnik et autres c. Slovénie*, n° 54893/18, 12 novembre 2019, par. 32-40, où la Cour a estimé que le rejet des listes de candidats ne respectant pas le quota de genre n'était pas considéré comme disproportionné ;

<sup>168</sup> Voir également CDL-AD(2009)029, Rapport sur l'impact des systèmes électoraux sur la représentation des femmes en politique, par. 89.

<sup>169</sup> Résolution 2111 (2016) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur l'évaluation de l'impact des mesures destinées à améliorer la représentation politique des femmes, par. 15.2.5. Voir également le *Manuel sur la promotion de la participation des femmes dans les partis politiques*, OSCE/BIDDH, 2014, p. 70.

<sup>170</sup> Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2011)14 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation des personnes handicapées à la vie politique et publique, point 1.

<sup>171</sup> Document de la réunion de Moscou de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (1991).

<sup>172</sup> Rapport annuel du Rapporteur spécial sur les droits des personnes handicapées (12 janvier 2016), paragraphe 75.

173. Dans le même temps, la Convention n'exige des États que des lois et des actions raisonnables en termes d'efforts et de financement. La Convention définit le refus d'un tel aménagement raisonnable comme une forme de discrimination<sup>173</sup> et impose aux États parties l'obligation de prendre « toutes les mesures appropriées pour faire en sorte que des aménagements raisonnables soient apportés »<sup>174</sup>. En général, bien qu'il appartienne à l'État de veiller à ce que les personnes handicapées soient en mesure d'exercer pleinement leurs droits, elles peuvent exiger, par des incitations financières et autres, ou encourager les partis politiques à prendre des mesures supplémentaires pour faciliter la participation de cette catégorie de personnes au public<sup>175</sup>. Cependant, les partis politiques ne devraient pas être radiés ou dissous pour défaut d'adaptation aux besoins des personnes handicapées : cela serait disproportionné. Si une analyse approfondie conclut que de tels aménagements auraient été raisonnables et n'auraient pas constitué une charge excessive pour le parti concerné, des sanctions proportionnées peuvent être imposées. En règle générale, elles ne doivent pas dépasser les amendes administratives ou le refus d'un financement spécial ou d'autres avantages précédemment accordés à cette fin<sup>176</sup>.
174. En ce qui concerne les personnes souffrant de déficiences mentales ou intellectuelles, l'article 29 (a) de la CDPH stipule que, dans la mesure du possible, ces personnes doivent pouvoir participer à la vie politique et publique. Selon cette disposition, les États parties garantissent aux personnes handicapées les droits politiques et la possibilité d'en jouir sur la base de l'égalité avec les autres, et s'engagent à faire en sorte que les personnes handicapées puissent effectivement et pleinement participer à la vie politique et publique sur la base de l'égalité avec les autres, directement ou par l'intermédiaire de représentants librement choisis, y compris le droit et la possibilité pour les personnes handicapées de voter et d'être élues<sup>177</sup>. Ils s'engagent également à promouvoir activement un environnement dans lequel les personnes handicapées peuvent effectivement et pleinement participer à la conduite des affaires publiques, sans discrimination et sur la base de l'égalité avec les autres, et à encourager leur participation aux affaires publiques, y compris la participation aux activités et à l'administration des partis politiques.

#### 4. Liberté d'association et non-discrimination

175. Il est possible de conclure qu'afin de garantir l'égalité d'accès à la vie politique et d'éliminer les inégalités historiques structurelles, des mesures temporaires spéciales sont introduites pour promouvoir l'égalité de fait au sein des partis politiques pour les femmes, les personnes handicapées et les minorités ethniques ou toute autre minorité ayant été victime de discrimination dans le passé. Ces mesures spéciales peuvent également s'appliquer aux procédures de sélection au sein des partis politiques concernant la direction des partis et les candidats aux élections. Bien qu'elles ne soient généralement pas imposées par le droit international, ces mesures sont considérées comme une bonne pratique et ne doivent pas être considérées comme

---

<sup>173</sup> Article 2 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

<sup>174</sup> Article 5 (3) de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

<sup>175</sup> Cela pourrait se faire, entre autres, par l'utilisation de technologies d'assistance, comme les lecteurs d'écran, les navigateurs vocaux et autres, dans la mesure où cela n'imposerait pas une charge disproportionnée et indue à l'État ou aux différents partis politiques.

<sup>176</sup> Dans ce contexte, la recommandation du Conseil des ministres du CdE de 2011 note que les États membres du Conseil de l'Europe devraient exiger des partis politiques et autres partis recevant des fonds publics qu'ils rendent compte « des mesures pour s'assurer que les personnes handicapées ont accès aux informations concernant les débats, campagnes et événements politiques qui relèvent de leur champ d'action ».

<sup>177</sup> Cf. OSCE/ODIHR, Handbook on Observing and Promoting the Electoral Participation of Persons with Disabilities, 2017, p. 11.

discriminatoires<sup>178</sup>. L'imposition volontaire du principe de non-discrimination et de programmes d'actions positives par les partis politiques dans leurs statuts et activités pourrait être un moyen efficace de promouvoir les objectifs des accords internationaux pertinents. En outre, si les Etats légifèrent sur des exigences temporaires particulières ou imposent d'autres mesures spéciales visant à assurer, de fait, une participation égale des groupes historiquement défavorisés au sein des partis politiques, y compris en tant que candidats aux élections, celles-ci ne sont généralement pas incompatibles avec la liberté d'association prévue à l'article 11 de la CEDH (cf. également la partie III, paragraphe 5).

176. L'introduction effective d'une telle législation par un État dépend largement des principes sous-jacents de son système de partis politiques. Un système principalement basé sur le modèle démocratique-égalitaire (démocratie interne, égalité) sera ouvert à une telle réglementation, alors qu'un système basé sur le modèle libéral (autonomie des partis, pluralisme) ne le sera pas. Selon le premier modèle, les partis politiques remplissent dans une certaine mesure une fonction publique, et devraient donc accepter un certain degré de démocratie interne et l'interdiction de certaines distinctions. D'autre part, du point de vue du modèle libéral, la réglementation de la vie interne des partis politiques est très problématique et peut entraîner une ingérence indue de l'État dans l'autonomie des partis en tant que libres associations. Toutefois, la Cour européenne des droits de l'homme ne nie pas la compétence des États à introduire certaines exigences législatives pour l'organisation interne et la sélection des candidats aux élections, dans l'intérêt de la gouvernance démocratique et de l'égalité de traitement des minorités ou des groupes défavorisés. D'autre part, les autorités de l'État ne doivent pas trop s'immiscer dans les affaires internes des partis politiques : il appartient aux partis eux-mêmes de déterminer la manière dont leurs conférences et leurs procédures décisionnelles sont organisées. De même, c'est avant tout au parti politique et à ses membres, et non aux pouvoirs publics, qu'il incombe de veiller à ce que les formalités pertinentes soient respectées de la manière dont elles sont précisées dans ses statuts. Ainsi, même si, par exemple, une sorte de réglementation par l'État du fonctionnement interne des partis politiques peut être acceptable ; l'ingérence de l'État devrait en principe, et selon la formulation de la Cour européenne des droits de l'homme, se limiter à « l'obligation pour les partis d'être transparents dans leur processus décisionnel et de solliciter l'avis de leurs membres lorsqu'ils déterminent les statuts des partis et les candidats »<sup>179</sup>.

---

<sup>178</sup> CEDAW, article 4(1) ; ICERD, article 2(2) ; Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, article 4(2).

<sup>179</sup> CEDH, *Parti républicain de Russie c. Russie*, n° 12976/07, 12 avril 2011, par. 88 ; CEDH, *Yabloko Russian United Democratic Party et autres c. Russie*, n° 18860/07, 8 novembre 2016, par. 79, se référant au para. 98 des (2010) Lignes directrices sur la réglementation des partis politiques.

## PARTIE III : LES PARTIS PENDANT LES ÉLECTIONS

### 1. Variété des systèmes électoraux ; marge d'appréciation

177. Les États participants à l'OSCE et les États membres du CdE présentent une grande variété de systèmes électoraux et de partis. Le choix d'un système par rapport à un autre dépend de l'évolution historique, politique et culturelle de chaque État<sup>180</sup>. Comme l'a observé la Cour, « [i]l existe de nombreuses manières d'organiser et de faire fonctionner les systèmes électoraux et une multitude de différences au sein de l'Europe notamment dans l'évolution historique, la diversité culturelle et la pensée politique, qu'il incombe à chaque État contractant d'incorporer dans sa propre vision de la démocratie »<sup>181</sup>. Toute directive relative à la législation sur les partis politiques doit tenir compte de cette diversité et comprendre qu'elle exclut la recommandation de certaines solutions ou réglementations générales pour de nombreuses questions. Il convient de respecter le choix fait par un pays dans la mise en œuvre de son système électoral, tant que celui-ci respecte les normes minimales applicables aux élections démocratiques. Comme les pays jouissent d'une grande marge d'appréciation dans l'élaboration de leur système électoral, il est important de reconnaître l'impact que les différents systèmes électoraux peuvent avoir dans ce domaine. La diversité des effets des différents systèmes électoraux sur les partis politiques signifie que l'élaboration d'une législation relative aux partis politiques nécessite un examen attentif des systèmes de gouvernance de chaque État.

### 2. Pluralisme politique

178. En général, les mesures visant à limiter dans une certaine mesure le nombre de partis politiques pouvant participer à une élection sont considérées comme compatibles avec les normes internationales et peuvent être examinées comme raisonnables pour aider à l'administration des élections et à la formation des gouvernements. Cependant, la législation doit éviter de limiter le nombre de partis politiques par la mise en œuvre d'exigences trop lourdes en matière d'enregistrement ou d'expression d'un soutien minimum. Non seulement de telles restrictions réduisent intrinsèquement la libre fonction du pluralisme politique, mais elles peuvent facilement être manipulées pour faire taire les partis ou les candidats qui expriment des opinions impopulaires pour les personnes au pouvoir.

179. De nombreux pays de l'OSCE exigent que les partis politiques atteignent un certain seuil de soutien électoral pour obtenir des sièges au parlement. Bien que la Cour européenne des droits de l'homme ait accepté un seuil allant jusqu'à 10 %<sup>182</sup>, l'APCE appelle les États membres du Conseil de l'Europe à « envisager de réduire les seuils légaux supérieurs à 3 % »<sup>183</sup>. Les seuils électoraux relatifs aux coalitions de partis peuvent être plus élevés que ceux requis pour les partis individuels, afin d'éviter une fragmentation excessive et de faciliter la formation ou la stabilité du gouvernement, mais ne devrait pas être aussi élevé que de saper le principe de la représentation équitable.

---

<sup>180</sup> Conseil ministériel de l'OSCE, décision n° 5/03, « Elections », Maastricht, 1er et 2 décembre 2003, dans laquelle les États participants de l'OSCE reconnaissent que « des élections démocratiques peuvent avoir lieu sous divers systèmes électoraux et avec des lois électorales différentes ». Voir également l'observation générale 25 du Conseil des droits de l'homme des Nations unies sur le PIDCP, par. 21 : « Bien que le Pacte n'impose aucun système électoral particulier, tout système adopté par un État partie doit être compatible avec les droits protégés par l'article 25 et doit garantir effectivement la libre expression du choix des électeurs. »

<sup>181</sup> CEDH, *Scoppola c. Italie* (n° 3) [GC], n° 126/05, 22 mai 2012, par. 83.

<sup>182</sup> CEDH, *Yumak et Sadak c. Turquie* [GC], n° 10226/03, 8 juillet 2008.

<sup>183</sup> Résolution 1705 (2010) de l'APCE, par. 22.3.

### 3. Candidats présentés par un parti

180. L'une des principales fonctions des partis politiques consiste à présenter des candidats aux élections. Les candidats sont choisis par le parti pour représenter ses idéaux. Cependant, la candidature est également l'expression du droit d'un individu à être élu et, à ce titre, la législation pertinente doit garantir le droit de chaque citoyen à être candidat à des élections<sup>184</sup>.
181. La capacité individuelle à se présenter aux élections, y compris en tant que candidat indépendant, peut être affectée par trois séries de règles : 1) celles imposées par l'État pour l'enregistrement des candidats ; 2) celles imposées à l'intérieur du parti pour sélectionner des candidats ; et 3) les restrictions admissibles aux droits d'éligibilité, telles que les conditions d'âge, de résidence ou de citoyenneté. 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 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 du parti dans son ensemble. Mais l'ingérence de l'État (à l'exception des mesures spéciales en faveur des candidats issus de minorités, voir les paragraphes 186 et suivants) devrait se limiter à des exigences de transparence et à la garantie d'une certaine forme de contribution des membres du parti.
182. Lors des élections, les partis politiques fournissent souvent à leurs candidats un soutien, un financement et des ressources de campagne. La législation régissant les activités des partis doit permettre le libre exercice de ce soutien tant qu'il ne perturbe pas une "égalité des chances" minimale entre les candidats et les partis. Si le financement et les contributions aux campagnes électorales peuvent être réglementés par l'État, ces réglementations doivent respecter le droit fondamental dont jouissent les membres d'un parti de participer à la vie politique, notamment en offrant un soutien au candidat de leur choix.
183. Dans les systèmes électoraux à liste fermée, les partis peuvent assigner ou définir l'ordre de leurs candidats sur une liste électorale. Bien que cela soit généralement acceptable, il devrait être interdit aux partis de remplacer ou de modifier l'ordre des candidats sur une liste électorale après une date limite fixée avant le jour du scrutin, ou après le début du vote<sup>185</sup>. Toutefois, cette restriction ne s'applique pas si un candidat décède ou se retire de son propre chef dans un délai très court.
184. Certains pays interdisent la création de coalitions avant les élections (comme les blocs ou coalitions préélectorales). D'autres exigent une déclaration d'intention pour former une coalition. Les deux posent des problèmes en ce qui concerne la liberté d'association.

### 4. Candidats indépendants

185. Le document de Copenhague de l'OSCE notamment engage les États participants à respecter « 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 »<sup>186</sup>. Cet engagement interdit la discrimination dans l'exercice du

---

<sup>184</sup> Voir l'article 25b du PIDCP et l'article 3 du Protocole 1 à la CEDH ; voir également les paragraphes 6 et 7.7 du Document de Copenhague.

<sup>185</sup> CDL-AD(2016)018-e, Avis relatif aux modifications de la loi sur les élections concernant l'exclusion de candidats de l'Ukraine (13 juin 2016).

<sup>186</sup> Voir le document de Copenhague, paragraphe 7.5. Voir également l'observation générale n° 25 du Conseil des

droit de se présenter à des fonctions publiques, entre les candidats qui sont affiliés à des partis politiques et les candidats qui ne le sont pas. Les candidats indépendants devraient donc être autorisés à se présenter aux élections selon les mêmes conditions que celles applicables aux candidats désignés par les partis politiques. En particulier, les réglementations concernant l'accès au scrutin et les frais, ainsi que les restrictions de candidature pour les partis ne devraient pas être discriminatoires à l'égard des candidats indépendants ou établir des privilèges injustifiés pour les partis, en étant par exemple à un niveau si élevé qu'ils ne peuvent être atteints que par les partis et non par les candidats indépendants. Lorsque les partis politiques bénéficient d'un soutien de l'État, comme la mise à disposition de temps d'antenne dans les médias publics ou le financement des campagnes, il devrait également y avoir un système de soutien aux candidats indépendants afin de garantir qu'ils bénéficient d'un traitement équitable dans l'allocation des ressources de l'État.

## **5. Candidats issus de minorités**

### **a. Minorités nationales et ethniques**

186. La possibilité pour les représentants des minorités nationales d'être élus est également un domaine important pour une potentielle réglementation. Les inégalités structurelles entravent souvent la participation pleine et entière des minorités nationales aux affaires politiques et publiques, étant donné que ces candidats peuvent être confrontés à la discrimination, à la stigmatisation et à l'inégalité socio-économique<sup>187</sup>. Des mesures spéciales peuvent être mises en place pour garantir que tous les segments de la société soient en mesure d'influencer l'élaboration des programmes et la prise de décision<sup>188</sup>. Conformément à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et au paragraphe 35 du Document de Copenhague, les États doivent promouvoir le libre exercice de tous les droits politiques des minorités nationales. Des mesures devraient donc être prises dans le cadre des processus électoraux, pour garantir que les minorités nationales aient une possibilité effective d'être élues et représentées au parlement.

187. Les mesures visant à promouvoir une représentation adéquate des minorités nationales pourraient inclure la réservation d'un nombre déterminé de sièges parlementaires à des minorités spécifiques, la dérogation au seuil du nombre de voix reçues afin que les partis représentant les minorités nationales puissent être représentés au parlement et la fourniture de matériel électoral, notamment de bulletins de vote, ainsi que de matériel d'éducation des électeurs et de campagne dans les langues minoritaires.

### **b. Genre**

188. La législation relative aux partis politiques peut être adoptée pour promouvoir l'objectif selon lequel les femmes et les hommes ont réellement une chance égale de se porter candidats et d'être élus. Les pays dont le système électoral est basé sur la

---

droits de l'homme des Nations unies : le droit de participer aux affaires publiques, le droit de vote et le droit à l'égalité d'accès au service public.

<sup>187</sup> Pour plus d'informations sur les inégalités structurelles, voir : Conseil des droits de l'homme des Nations unies, Rapport du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, Promotion, protection et mise en œuvre du droit de participer aux affaires publiques dans le contexte du droit actuel des droits de l'homme : bonnes pratiques, données d'expériences, difficultés rencontrées et moyens de les surmonter (UN Doc. A/HRC/30/26) par. 19-22.

<sup>188</sup> Conseil des droits de l'homme des Nations unies, Rapport du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme, Promotion, protection et mise en œuvre du droit de participer aux affaires publiques dans le contexte du droit actuel des droits de l'homme : bonnes pratiques, données d'expériences, difficultés rencontrées et moyens de les surmonter (UN Doc. A/HRC/30/26) par. 21.

représentation proportionnelle et les listes de partis peuvent introduire des mesures temporaires spéciales, qui favoriseraient une forte proportion de femmes candidates, mais aussi une règle de classement, comme un système « fermail », où les candidats masculins et féminins s'alternent, ou encore où un candidat sur trois de la liste est issu du sexe le moins représenté. De telles règles de classement éliminent le risque que les femmes soient placées trop bas sur les listes des partis pour avoir une véritable chance d'être élues. Il est également conseillé de promouvoir le fait que si une candidate retire sa candidature, elle soit remplacée par une autre femme.

189. Il est recommandé aux pays dont le système électoral est majoritaire d'introduire des dispositions favorisant des systèmes dans lesquels chaque parti choisit un candidat parmi au moins une femme et un homme dans chaque circonscription, ou de trouver d'autres moyens de promouvoir une représentation accrue des femmes dans la politique élue.
190. Dans l'ensemble, le programme d'action de Pékin de 1995 encourage les gouvernements à « étudier les effets des différents modes de scrutin sur la représentation politique des femmes dans les organes électifs et envisager, le cas échéant, d'ajuster ou de modifier le système électoral ». C'est une bonne pratique pour les partis politiques de conserver des données ventilées par sexe sur leurs membres, ainsi que sur la composition de leurs organes décisionnels.

### **c. Personnes handicapées**

191. Les personnes handicapées ne doivent pas être exclues des processus électoraux, et leur droit de participer aux élections (en tant que candidats et électeurs) doit être respecté et protégé de manière égale avec les autres<sup>189</sup>.
192. Selon la Recommandation CM/Rec(2011)14 du CdE, les Etats devraient garantir l'interdiction de la discrimination à l'égard des personnes handicapées « dans tous les domaines de la vie politique et publique, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit de voter, de se présenter à des élections, d'exercer un mandat et/ou d'être actif au sein de partis politiques ou d'organisations non gouvernementales, ou d'exercer des fonctions publiques »<sup>190</sup>

### **d. Seuils**

193. La législation électorale peut établir des seuils de vote minimums pour les candidats à l'élection au Parlement. Dans ce cas, ce seuil minimum doit être atteint par le parti politique dans son ensemble pour que les candidats individuels du parti puissent être éligibles à des sièges au Parlement. Les seuils minimums ne doivent pas être considérés comme illégitimes ou discriminatoires, pour autant qu'ils soient appliqués de manière objective et égale, et qu'ils permettent la candidature de candidats indépendants. Toutefois, ces seuils doivent être fixés à un niveau suffisamment bas pour ne pas exclure le pluralisme politique ou menacer la nature représentative du corps législatif<sup>191</sup>. En outre, la législation relative aux partis politiques peut prévoir des

---

<sup>189</sup> Voir le paragraphe 160.

<sup>190</sup> Recommandation CM/Rec(2011)14 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la participation des personnes handicapées à la vie politique et publique.

<sup>191</sup> Voir par exemple CDL(2010)030, Recommandation 1898(2010) de l'Assemblée parlementaire sur les « Seuils et autres aspects des systèmes électoraux ayant une incidence sur la représentativité des parlements dans les Etats membres du Conseil de l'Europe » - Observations de la Commission de Venise en vue de la réponse du Comité des Ministres adoptées par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 32e réunion (Venise, 11 mars 2010) et par la Commission de Venise lors de sa 82e session plénière (Venise, 12-13 mars 2010) ; CDL-AD(2008)037, Rapport comparatif sur les quorums et autres aspects des systèmes électoraux restreignant l'accès

exceptions spécifiques aux seuils minimums afin de garantir la représentation des partis représentant des minorités. Dans ce cas, la législation doit donner une définition claire de ce qui constitue un « parti minoritaire ».

## 6. Accès aux élections

### a. Accès des partis politiques au scrutin

194. Les États peuvent exiger des partis politiques qu'ils remplissent certaines obligations pour pouvoir participer à un scrutin. Ces conditions peuvent s'appliquer à chaque compétition électorale et peuvent s'appliquer à nouveau pour chaque cycle électoral. Ces exigences comprennent généralement 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 ou un siège au parlement) ; la preuve d'un niveau minimum de soutien, comme indiqué par la collecte de signatures des électeurs; ou l'obtention d'un mandat ou d'un pourcentage minimum de votes lors de l'élection précédente. Un parti déjà représenté au parlement (ou au niveau local) peut ne pas être tenu de verser une caution ou avoir à démontrer un niveau minimum de soutien, car celui-ci est déjà attesté.
195. Tous les partis doivent être à même de participer au scrutin de manière transparente, égale et non discriminatoire. Si le versement de dépôts monétaires peut être exigés, des obligations de dépôt excessives peuvent être jugées discriminatoires. En particulier, si la caution est payée par le candidat individuel ou son organisation de campagne plutôt que par son parti, elle limite le droit des citoyens ne disposant pas de ressources financières suffisantes de pouvoir se présenter aux élections, tel qu'il est protégé par les instruments relatifs aux droits de l'homme<sup>192</sup>. Comme pour les autres réglementations relatives aux partis politiques, ces frais doivent être appliqués de manière objective et égale à tous les partis ou candidats, à moins qu'il n'y ait une dérogation à cette obligation, par exemple pour les partis déjà représentés au Parlement. Les États peuvent envisager de prévoir, en plus ou à la place, des exigences non monétaires pour l'enregistrement aux élections, telles que la démonstration d'un soutien minimum par la collecte de signatures des électeurs<sup>193</sup>.
196. Lorsque les partis sont tenus d'afficher un niveau de soutien minimum, ils doivent disposer d'un délai suffisant pour recueillir et soumettre les signatures. Il est de bonne pratique que le nombre de signatures requises ne dépasse pas 1% du nombre total d'électeurs inscrits dans une circonscription<sup>194</sup>. Le système de vérification des signatures devrait être clairement défini par la loi et ne pas être trop technique, afin d'éviter les abus. En particulier, il convient d'éviter d'exiger qu'un citoyen soit autorisé à signer pour soutenir un seul parti, car un tel règlement affecterait son droit à la liberté d'association et pourrait facilement disqualifier des partis malgré leurs tentatives de bonne foi pour satisfaire à cette exigence.
197. Le système d'accès au scrutin ne doit pas être discriminatoire à l'égard des nouveaux partis. Si les partis ayant remporté des mandats ou un pourcentage minimum de voix lors de l'élection précédente peuvent être automatiquement éligibles pour participer au

---

au parlement, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 26e réunion (Venise, 18 octobre 2008) et par la Commission de Venise lors de sa 77e session plénière (Venise, 12-13 décembre 2008).

<sup>192</sup> CEDH, *Sukhovetsky c. Ukraine*, n° 13716/02, 28 mars 2006.

<sup>193</sup> La jurisprudence canadienne accorde une forte préférence aux signatures plutôt qu'aux dépôts monétaires, voir par exemple *Frank de Jong c. Procureur général de l'Ontario*, Cour supérieure de justice de l'Ontario, dossier 07-CV-333814PD1.

<sup>194</sup> Cf. the Code of Good Practice in Electoral Matters, adopted by the Venice Commission at its 52<sup>nd</sup> session (18-19 October 2002), 1.3 (ii).

scrutin, il doit également y avoir des critères équitables, clairs et objectifs pour l'inclusion de nouveaux partis.

198. Les candidats individuels doivent avoir les mêmes possibilités d'accès au scrutin que les candidats des partis politiques. Cependant, la législation exempte généralement les candidats de partis politiques ayant déjà rempli certaines exigences particulières pour accéder au scrutin. Par exemple, les candidats d'un parti peuvent être exemptés de la collecte de signatures pour montrer leur soutien si ce même parti a déjà collecté des signatures pour être reconnu comme étant un parti politique. Dans ce cas, les candidats indépendants peuvent toujours être tenus de remplir l'exigence de soutien par signature. De tels systèmes ne sont pas nécessairement discriminatoires, mais la législation doit préciser clairement quelles sont les exemptions applicables et doit veiller à ce que les exigences imposées aux candidats indépendants ne soient pas plus restrictives que celles imposées aux partis. Dans tous les cas, il est de bonne pratique que le nombre de signatures requises n'excède pas un pourcent du nombre total d'électeurs inscrits dans une circonscription<sup>195</sup>.

## **b. Accès aux médias**

199. La répartition du temps d'antenne des médias est essentielle pour que tous les partis politiques, y compris les petits partis, puissent présenter leurs programmes à l'électorat, avant et entre les élections. Bien que l'attribution de temps d'antenne gratuit sur les médias publics ne soit pas obligatoire en vertu du droit international, une telle disposition peut être un moyen essentiel de garantir un électorat informé. Là où l'Etat alloue de l'espace médiatique, le règlement concerné devrait prévoir que le temps d'antenne gratuit et l'espace imprimé soit attribué à tous les partis sur une base raisonnable, conformément au principe de l'égalité de traitement devant la loi.
200. Le principe de l'égalité de traitement devant la loi en ce qui concerne les médias se réfère non seulement au temps d'antenne accordé aux partis et aux candidats, mais aussi au moment et à l'emplacement de cet espace. La législation doit fixer des exigences pour un accès équitable - ce qui peut signifier soit une stricte égalité d'accès, soit un accès proportionnel par rapport à la force des partis, comme les votes lors des dernières élections ou le nombre de sièges au parlement - en veillant à ce qu'il n'y ait pas de divergences dans l'attribution de l'accès, comme par exemple des heures de grande écoute pour certains partis et des créneaux horaires de fin de soirée ou de faible écoute pour d'autres.
201. Si le respect des conditions d'enregistrement des partis peut constituer une condition préalable à l'octroi d'un accès libre aux médias, un tel système d'attribution ne peut être utilisé pour discriminer de nouveaux groupes électoraux ou des candidats indépendants. Il est toutefois reconnu que des règles spécifiques concernant les méthodes d'attribution du temps d'antenne des médias et de l'espace parrainé par l'Etat peuvent profiter aux partis qui ont subi le processus d'enregistrement ; les États devraient chercher à éviter cette pratique potentiellement discriminatoire.
202. Bien qu'il n'y ait pas d'obligation de réglementer les médias privés aussi strictement que les médias publics, les médias privés peuvent néanmoins jouer un rôle fondamental dans le processus public des élections, en fournissant une plate-forme aux candidats pour présenter leurs idées et aux médias pour offrir des informations et une évaluation des acteurs politiques. Par conséquent, une certaine forme de réglementation peut être justifiée. Certains États participants de l'OSCE et États membres du CdE, par exemple, imposent des réglementations stipulant que le temps

---

<sup>195</sup> CDL-AD(2002)23rev, Code de bonne conduite en matière électorale, 1.3 (ii) p 6.

d'antenne offert par les médias privés doit être proposé à tous les partis au même tarif, ou imposent des limites à l'utilisation de la publicité payée.

### **c. Liberté de réunion**

203. Tous les partis politiques et leurs membres devraient pouvoir exercer pleinement le droit de réunion pacifique, en particulier pendant la période électorale, conformément à l'article 21 du PIDCP et à l'article 11 de la CEDH. La liberté de réunion ne devrait être limitée que sur la base de motifs légitimes et objectifs, et selon les besoins dans une société démocratique, à savoir dans l'intérêt de la sécurité nationale ou de la sûreté publique, pour la défense de l'ordre et la prévention du crime, pour la protection de la santé ou de la morale ou pour la protection des droits et libertés d'autrui. Les *lignes directrices du BIDDH et de la Commission de Venise sur la liberté de réunion pacifique*<sup>196</sup> donnent un aperçu des réglementations et recommandations appropriées concernant le droit à la liberté de réunion pacifique qui doivent être respectées lors de l'élaboration de la législation relative aux partis politiques.

---

<sup>196</sup> CDL-AD(2019)017, Lignes directrices communes sur la liberté de réunion pacifique (3e édition), Strasbourg/Varsovie 2020.

## **PARTIE IV. FINANCEMENT DES PARTIS POLITIQUES ET DES CAMPAGNES ÉLECTORALES**

### **1. Financement**

204. Les partis politiques ont besoin d'un financement approprié pour assumer leurs principales fonctions, à la fois en période électorale et entre deux élections. Dans le même temps, la réglementation du financement des partis politiques est essentielle pour assurer l'indépendance des partis contre toute influence indue de donateurs privés, d'organismes publics et d'État, et pour garantir la possibilité à tous les partis de s'affronter dans le respect du principe d'égalité des chances et pour assurer la transparence dans le financement politique. Le financement des partis politiques par des contributions privées est également une forme de participation politique. Ainsi, la législation doit s'efforcer de parvenir à un juste équilibre entre l'encouragement des contributions modérées et la limitation des contributions excessivement généreuses.
205. Dans le cadre de l'élaboration de leur législation, les États participants de l'OSCE et les États membres du Conseil de l'Europe peuvent suivre plusieurs lignes directrices importantes en matière de systèmes de financement des partis politiques. Il s'agit notamment de
- Restrictions et limitations pesant sur les contributions privées ;
  - Équilibre entre les financements privé et public ;
  - Restrictions visant l'utilisation des ressources de l'État (matériaux, contrats de travail, transport, employés, etc. Voir paragraphe 249 et suivants.) ;
  - Critères équitables concernant l'allocation des aides financières publiques ;
  - Limitation des dépenses pouvant être engagées au cours d'une campagne électorale ;
  - 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 ; et
  - Interdiction ou restriction de financements étrangers
206. Le financement des partis politiques est un terme qui désigne à la fois la manière dont les partis financent leurs activités de routine, mais aussi le financement de leurs campagnes électorales, qui fait spécifiquement référence aux fonds alloués par un parti pour des objectifs électoraux. Pour garantir un système de financement transparent et équitable, et éviter la possibilité de contourner les règles applicables, le financement des activités de routine des partis et le financement des campagnes, doivent être traités de la même manière dans la législation relative aux partis politiques et aux campagnes électorales. De nombreuses questions, telles que les limites des sources de financement autorisées, s'appliquent aux deux types de financement, tandis que d'autres, comme la mise à disposition de temps d'antenne gratuit, peuvent ne s'appliquer que pendant la période électorale. De nombreux États participants de l'OSCE et des États membres du Conseil de l'Europe accordent un soutien public général aux partis politiques tout au long de l'année, ce qui rend la distinction entre le financement politique et le financement des campagnes électorales largement théorique. Cependant, si la législation pertinente établit une distinction entre le soutien aux partis et le financement des campagnes, elle devrait également inclure des règles et des lignes directrices claires et précises pour l'utilisation et l'affectation appropriées des fonds à ces différentes fins. 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 convient également de donner des consignes concernant la classification des dépenses nécessaires pour une campagne menée aussi hors des périodes électorales (par exemple en termes de salaires des permanents ou de location du siège du parti). Si les fonds sont destinés à être utilisés pendant la période de campagne, le début, la durée et la fin de cette période doivent être clairement et raisonnablement définis par la loi, afin de garantir des registres précis et complets de l'activité financière des partis politiques et des candidats. Si la durée de la campagne électorale est trop courte, les partis politiques et les candidats pourraient alors tenter de contourner la réglementation en dépensant de l'argent en dehors de la période de campagne électorale officielle.

## **2. Financement privé et étranger**

### **a. Cotisation des membres**

207. Les partis politiques peuvent exiger 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. Pour garantir que les cotisations ne servent pas à contourner les limitations pesant sur le montant des contributions pour les particuliers, les cotisations peuvent être qualifiées de contributions.
208. La perception de cotisations n'est pas intrinsèquement contraire au principe de la libre association. Leur montant doit être cependant raisonnable. Il convient d'encourager l'inclusion d'une dérogation à l'obligation de payer une cotisation en cas de difficultés financières, afin de garantir que l'adhésion aux partis politiques ne soit pas abusivement limitée. Cette dispense pourrait également être basée sur une échelle mobile, de manière à prendre en considération les spécificités de chaque cas individuel. Il faudrait au minimum que, lorsque sa cotisation est obligatoire, un niveau séparé d'adhésion soit créé au profit des personnes qui ne sont pas en mesure de payer, afin que les intéressés puissent être associés au parti ou prendre part à ses activités.

### **b. Contributions**

209. Le financement des partis politiques est une forme de participation politique, et il convient que les partis recherchent des contributions financières privées, c'est-à-dire des dons. En fait, la législation pourrait exiger que tous les partis politiques soient financés, au moins en partie, par des moyens privés, comme expression d'un soutien minimum. À l'exception des sources de financement qui sont interdites par la législation pertinente, tous les individus devraient avoir le droit d'exprimer librement leur soutien à un parti politique de leur choix par le biais de contributions financières et en nature. Toutefois, des limites raisonnables peuvent être imposées sur le montant total des contributions et la réception des dons doit être transparente.
210. La législation peut également autoriser les partis politiques et les candidats à contracter des prêts pour financer (une partie de) leur campagne ou leurs activités. Il est important que les règles de transparence traitent de manière cohérente ces ressources, ainsi que les crédits et les dettes, afin d'éviter le contournement des limites imposées aux dons privés et l'exercice d'une influence abusive qui en découlerait. Pour contracter un prêt, il faut normalement que le créancier et le débiteur prennent des mesures bien à l'avance, avant même le début de la campagne. Le remboursement prend normalement un certain temps après la fin de la campagne. Il existe donc un risque que la valeur des prêts ne soit pas correctement reflétée dans les rapports

financiers des partis et des candidats. Cela est d'autant plus important que, selon le cas et sous réserve de la législation autorisant les dons et le soutien des entités commerciales, les prêts accordés à des conditions avantageuses, voire passés par pertes et profits par le créancier, doivent être traités comme une forme de don en nature ou financier. Un prêt peut également être remboursé non pas par le parti ou le candidat individuel, mais par une tierce personne, auquel cas le prêt a également le caractère d'un don<sup>197</sup>.

211. Historiquement, des limites ont été imposées au financement des partis politiques, afin de limiter la capacité de certaines catégories de personnes ou de groupes à acquérir une influence politique et à influencer le processus décisionnel par le biais d'avantages financiers. Une caractéristique essentielle des systèmes de gouvernance démocratique est que les partis et les candidats doivent rendre des comptes à l'ensemble des citoyens, et non à des groupes d'intérêts particuliers, notamment ceux fortunés. C'est pourquoi un certain nombre de limites raisonnables au financement ont été élaborées. Il s'agit particulièrement de la limitation des dons des entreprises et des organisations privées, y compris de la part d'entreprises détenues ou contrôlées par l'État et des donateurs anonymes.
212. Les dons anonymes devraient être strictement réglementés, notamment par une limitation du montant total autorisé de tous les dons anonymes. La législation devrait limiter le montant maximum global à un niveau raisonnable conçu pour garantir que les donateurs anonymes ne puissent exercer une influence indue. Un autre moyen d'éviter une influence indue et issue de sources inconnues, consiste à stipuler dans la législation pertinente que les contributions dépassant un certain montant (faible) doivent être effectuées par virement bancaire, chèque bancaire ou carte de crédit bancaire, afin de garantir leur traçabilité en termes de montant et de sources.
213. Des limites raisonnables aux dons privés peuvent inclure la détermination d'un montant maximum pouvant être versé par un seul donateur. Ces limitations se sont avérées efficaces pour réduire les possibilités de corruption ou d'achat d'influence politique. La législation imposant des limites aux dons doit être soigneusement équilibrée entre, d'une part, la nécessité de veiller à ce qu'il n'y ait pas de distorsion du processus politique en faveur des intérêts des riches et, d'autre part, l'encouragement de la participation politique, notamment en permettant aux particuliers de contribuer aux partis de leur choix. Il est préférable que les limites de contributions soient conçues de manière à tenir compte de l'inflation, en se basant, par exemple, sur une certaine forme d'indexation, telle que la valeur d'un salaire minimum, plutôt que sur des montants absolus.
214. Souvent, les lois prévoient des limites de dons différentes entre les particuliers et les personnes morales. De plus en plus, les États interdisent les dons des entreprises aux partis politiques et aux candidats aux élections. Dans ce cas, ces types d'interdictions doivent également couvrir les dons aux structures juridiques liées aux campagnes électorales et aux partis politiques. Les types d'entreprises qui tombent sous le coup de ces interdictions doivent être clairement délimités, par exemple si elles couvrent toutes les entreprises, quelle que soit leur taille, et si les personnalités juridiques

---

<sup>197</sup> Les prêts non garantis posent un problème particulier. Si un parti contracte un prêt non garanti, peut-être en prévision d'une augmentation des dons après une campagne réussie, et que ces augmentations ne se concrétisent pas, le parti peut se retrouver en défaut de paiement, sans véritable recours de la part du prêteur. Et bien sûr, même si le prêt est garanti (une hypothèque par exemple), le prêteur peut choisir de ne pas insister sur un remboursement rapide - ou de ne pas insister du tout sur le remboursement. C'est bien de dire que ces prêts seront considérés comme des dons, mais cela n'apparaîtra clairement qu'après un certain temps, lorsqu'il sera trop tard en ce qui concerne l'équité dans le cadre de l'élection partielle. Dans ces conditions, les États pourraient envisager d'interdire les prêts non garantis, bien que cela puisse être préjudiciable aux nouveaux et aux petits partis.

composées d'un seul travailleur indépendant comptent également. En outre, les États devraient interdire aux personnes morales étant sous le contrôle de l'État ou d'autres autorités publiques, de faire des dons aux partis politiques<sup>198</sup>.

215. En outre, la législation devrait aborder la question du parrainage, qui peut aider les partis politiques à faire face aux coûts d'événements tels que les congrès, les rassemblements, etc. Pour de nombreuses activités, telles que les événements culturels ou sportifs, le parrainage peut être considéré, au moins en partie, comme une dépense commerciale légitime de l'entreprise pour les relations publiques. Cependant, lorsque des partis politiques bénéficient d'un parrainage, celui-ci peut devenir un canal de financement politique destiné à contourner les plafonds de contribution. Pour éviter ce danger, il serait bon de comptabiliser tous les parrainages comme étant des contributions, soumises aux mêmes limitations ou interdictions que les autres contributions.
216. En plus de réglementer les dons financiers, la législation devrait réglementer le soutien en nature des donateurs privés, qu'il s'agisse de particuliers ou de personnes morales. Les dons en nature peuvent être définis comme « tous les dons, services ou biens fournis gratuitement ou comptabilisés à un prix inférieur à la valeur du marché »<sup>199</sup>. En général, ce type de soutien devrait suivre les mêmes règles et être soumis aux mêmes restrictions que les dons en argent. À cette fin, la valeur monétaire des dons en nature doit être déterminée sur la base du prix du marché et doit être indiquée dans les rapports de financement.
217. Une distinction pourrait être faite entre les services pour lesquels un volontaire ne serait pas rémunéré dans le cadre de son activité professionnelle et ceux pour lesquels il serait rémunéré si le service était fourni à d'autres clients. Alors que les services fournis gratuitement ou à un prix inférieur à celui du marché par des personnes physiques ou morales pour lesquels le donateur s'attendrait à être payé par d'autres clients devraient être comptés comme des dons à leur valeur marchande normale. Les services fournis volontairement par des personnes qui ne s'attendraient normalement pas à être payées pourraient être considérés comme une activité politique individuelle plutôt que comme des contributions politiques.

### c. Financement par des tiers

218. La réglementation du financement des partis politiques est rendue plus complexe du fait que les partis ne sont pas les seuls acteurs capables de dépenser de l'argent dans le but d'influencer les élections. Dans la sphère de la réglementation électorale, ces autres acteurs sont identifiés comme des « tiers », c'est-à-dire des individus et des organisations qui ne sont pas légalement liés à un candidat ou à un parti politique, ou qui n'agissent pas en coordination avec eux, mais qui agissent néanmoins dans le but d'influencer le résultat électoral. Le financement de tiers en relation avec les campagnes électorales a été défini comme « des dépenses effectuées indépendamment d'un candidat ou d'un parti dans le but de promouvoir ou de s'opposer à un candidat ou à un parti, directement ou indirectement »<sup>200</sup>. Conformément à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Bowman c. Royaume-Uni* (1998) (requête n° 24839/94), ces dépenses ne peuvent être interdites, mais elles peuvent être soumises à des limitations raisonnables et proportionnées.<sup>201</sup>

---

<sup>198</sup> Recommandation CM Rec(2003)4 Article 5c.

<sup>199</sup> OSCE/HCDH, Handbook for the Observation of Campaign Finance (2015) p 20.

<sup>200</sup> *Ibid.*

<sup>201</sup> CEDH, *Bowman v. Royaume-Uni*, no. 24839/94, 19 février 1998.

219. Dans certains États, les associations liées à des partis politiques spécifiques ou groupes d'intérêt, qui sont ensuite consacrés à des activités pour ce parti. Même si l'implication de tiers en tant qu'expression du pluralisme politique et de l'engagement citoyen n'est généralement pas un phénomène négatif, elle peut créer des failles dans le domaine du financement politique et des campagnes électorales, qui devraient être réglementées par les législateurs. La faiblesse des règles relatives au financement des partis et des campagnes et à la transparence est l'élément le plus problématique. Il constitue un domaine particulièrement à risque de corruption, notamment lorsqu'il s'agit de l'implication de tiers dans la sphère des activités politiques. Cependant, les mesures prises pour réglementer l'implication de tiers devraient être nécessaires et proportionnées. En outre, les régulateurs devraient veiller à distinguer les tiers qui ne font pas campagne en communication et en collaboration avec l'un des candidats, des personnes ou entités affiliées qui sont nominalement séparées d'un parti mais qui sont en fait liées, directement ou indirectement, à un parti politique ou qui se trouvent d'une quelconque manière sous le contrôle d'un parti politique<sup>202</sup>.
220. Plus précisément, le financement par des tiers et la participation à des activités politiques se font souvent par le biais de contributions en nature et de dépenses « indépendantes », qui peuvent être définies comme des dépenses payées sans aucune coordination avec un parti spécifique. Le financement par des tiers peut être utilisé pour contourner la réglementation financière, qui prévoit souvent des plafonds de contribution et de dépenses, ainsi que des obligations de divulgation. La fixation d'un plafond pour les dons aux partis ne sera probablement pas efficace si, dans le même temps, d'autres groupes tels que les groupes d'intérêt ou de soutien, les syndicats et les associations peuvent dépenser des sommes illimitées pour soutenir ou s'opposer à un parti politique ou un candidat particulier. Afin d'éviter la création de failles par lesquelles un financement illimité peut être canalisé et les transactions financières peuvent être voilées, les lois devraient fixer des limites proportionnées et raisonnables au montant que les tiers peuvent dépenser pour promouvoir des candidats ou des partis, idéalement en appliquant également à ces acteurs les plafonds existants pour les dons aux partis politiques<sup>203</sup>.
221. En même temps, ces limites ne devraient s'appliquer que dans les cas où les tiers et leurs actions sont destinés à faire profiter des partis politiques spécifiques de manière générale ou pendant les campagnes. Cela ne devrait pas empêcher les ONG et d'autres groupes d'intérêt de débattre de questions d'intérêt public pendant les campagnes, sans nuire à l'égalité des chances pour les candidats aux élections. Les ONG et autres associations qui s'engagent dans la promotion de la démocratie ou dans la défense de questions générales n'agissent pas en tant que tiers dans le contexte des élections et ne devraient généralement pas être traitées de la même manière que les partis politiques et les véritables tiers électoraux, en particulier en ce qui concerne l'accès aux ressources et les obligations en matière de rapports ; dans ce domaine, les exigences de transparence pour les partis politiques sont incomparablement plus élevées, compte tenu de leur rôle particulier dans les élections

---

<sup>202</sup> Voir la recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, article 6. « Les règles relatives aux dons aux partis politiques (...) devraient également être applicables, le cas échéant, à toutes les entités liées, directement ou indirectement, à un parti politique, ou qui se trouvent d'une quelconque manière sous le contrôle d'un parti politique »

<sup>203</sup> Voir le paragraphe 256 ci-dessous concernant les dépenses des tiers impliqués dans les campagnes électorales. Les limites de dépenses et autres doivent être proportionnées, conformément à l'arrêt CEDH, *Bowman c. Royaume-Uni*, n° 24839/94, 19 février 1998. L'observation générale 25 du Comité des droits de l'homme des Nations Unies (1996), paragraphe 19, prévoit que des limitations raisonnables aux dépenses consacrées aux campagnes électorales peuvent être justifiées si cela est nécessaire pour garantir que le libre choix des électeurs ne soit pas subverti ni le processus démocratique faussé par des dépenses disproportionnées en faveur de tout candidat ou parti.

et du fait que l'un de leurs objectifs est de participer à terme au gouvernement d'un État.

222. Les fondations politiques, qui sont des entités de droit privé, peuvent généralement être séparées des partis politiques, même si, en réalité, nombre d'entre elles sont étroitement liées aux partis politiques, à leurs activités et à leurs objectifs. En effet, il est parfois difficile de distinguer les activités menées par des fondations politiques, de celles menées par des partis politiques. Si les fondations politiques peuvent avoir « un rôle essentiel à jouer pour faire entendre la voix des citoyens »<sup>204</sup>. La réglementation relative au financement des partis politiques et des campagnes électorales ne prévoit généralement pas de pratiques et de règles en matière de tenue de registres, de rapports financiers et de pièces justificatives concernant le chiffre d'affaires et les dépenses relatives aux fondations affiliées à des partis politiques. Cela ouvre la possibilité, pour les partis politiques, d'utiliser des fondations comme canaux de financement des activités et campagnes de ces mêmes partis, afin de contourner les règles sur le financement des partis politiques. Si des fondations politiques existent dans un État donné, elles devraient être soumises à la même législation et être liées par les mêmes exigences que les partis politiques se doivent de respecter en matière de contrôle<sup>205</sup>.

#### **d. Autres sources de financement non étatique**

223. Les partis politiques peuvent prélever des « taxes » auprès de leurs élus en place. Cette pratique est très répandue dans de nombreux États démocratiques, où ces contributions régulières sont légalement qualifiées de dons individuels volontaires, étant donné que les parlementaires versent une partie de leur salaire privé à leur parti<sup>206</sup>. Ces contributions devraient donc être soumises à des lois sur les dons, afin de s'assurer qu'elles ne contreviennent pas aux limites statutaires des dons<sup>207</sup>.
224. La législation devrait généralement permettre aux partis politiques au niveau national de soutenir financièrement leurs bureaux régionaux et locaux, et vice versa. Ce soutien devrait être considéré comme une fonction interne du parti et ne devrait généralement pas être limité par la législation. En outre, la législation devrait garantir que les dépenses totales d'une compétition électorale, y compris les fonds alloués par les différentes branches du parti, sont conformes aux limites de dépenses pertinentes.
225. Les partis qui génèrent des revenus par la vente de marchandises ou de matériels liés au parti politique, devraient pouvoir utiliser ces fonds pour leurs campagnes et leurs opérations. Il convient de veiller à ce que la facturation de prix excessifs ne soit pas utilisée comme un moyen de contourner les limites de dons. Toutes les exigences en matière de transparence, de divulgation et de contribution, y compris les plafonds de dons, devraient s'appliquer, le cas échéant, tandis que ces ventes et transactions ne devraient pas être limitées par la législation pertinente.

---

<sup>204</sup> Voir le règlement (UE, Euratom) n° 1141/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif au statut et au financement des partis politiques européens et des fondations politiques européennes (4).

<sup>205</sup> L'article 6 de la recommandation Rec(2003)4 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe « sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales » recommande que « les règles relatives aux dons aux partis politiques [...] devraient également être applicables, le cas échéant, à toutes les entités liées, directement ou indirectement, à un parti politique, ou qui se trouvent d'une quelconque manière sous le contrôle d'un parti politique ».

<sup>206</sup> Voir N. Bolleyer et S. Trumm, From Parliamentary Pay to Public Funding: The Acceptability of Informal Institutions in Advanced Democracies, *European Journal of Political Research*, vol. 53, no. 4, 2014, p. 784-802.

<sup>207</sup> Voir par exemple l'OSCE/BIDDH, Opinion on Laws Regulating the Fundraising of Political Parties in Spain (30 octobre 2017), disponible sur <https://www.osce.org/odihr/356416> par. 37-40 ;

226. Les candidats peuvent utiliser leurs ressources personnelles dans le cadre de leur campagne électorale, y compris les prêts. Néanmoins, l'origine de ces fonds doit également être transparente. Dans le cadre d'un système de partis, ces contributions personnelles peuvent être utilisées en plus des fonds du parti alloués à la campagne d'un candidat. Dans l'ensemble, les règles relatives au financement des partis politiques s'appliquent par analogie au financement des campagnes électorales des candidats aux élections<sup>208</sup>.
227. Même si les contributions personnelles d'un candidat aux élections sont souvent perçues comme étant à l'abri des soupçons de corruption ou d'influence indue, le financement illimité de sa propre campagne comporte le risque que quelques personnes fortunées soient en mesure de dépenser des sommes illimitées pour pouvoir faire campagne pour une fonction publique. Cela peut conduire à une situation dans laquelle les intérêts de la société ne sont pas toujours correctement représentés et pourrait compromettre la création de conditions équitables pour la participation politique. Cela peut être particulièrement le cas pour les femmes, les candidats issus de minorités ou handicapés, qui disposent souvent de fonds plus limités. Par conséquent, la législation peut limiter le montant de ces contributions dans le cadre d'un plafonnement total des dépenses engagées pendant la période de campagne électorale, ou bien fixer des plafonds raisonnables pour les contributions des candidats individuels et exiger leurs publications.
228. Il convient également d'exiger des candidats, à l'instar des partis politiques et des représentants élus, qu'ils publient une déclaration publique de leur patrimoine, au moins lors des élections présidentielles et parlementaires, même si la pratique actuelle varie fortement d'un pays à l'autre. Les erreurs involontaires contenues dans ces déclarations publiques ne devraient toutefois pas pouvoir servir de motif au refus d'enregistrement d'une candidature.

#### **e. Financement étranger**

229. Les contributions de sources étrangères aux partis politiques peuvent être interdits par la législation nationale. Ceci est conforme à l'article 7 de la Recommandation (2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales<sup>209</sup>, qui prévoit que « les Etats devraient limiter, interdire ou réglementer d'une manière spécifique les dons de sources étrangères ». Cette restriction vise à éviter que des intérêts étrangers, y compris des gouvernements étrangers, exercent une influence indue dans les affaires politiques intérieures, et vise donc à renforcer l'indépendance des partis politiques<sup>210</sup>. Ici aussi, il est important de prendre en considération les éventuelles lacunes, comme les prêts. En outre, les dons effectués par des entreprises étrangères par l'intermédiaire de filiales nationales doivent être examinés de près, et la législation doit fournir des orientations sur la question de savoir s'il convient, ou non, de comptabiliser ces dons comme des financements étrangers. Afin d'établir si l'interdiction du financement provenant de l'étranger est problématique (disproportionnée) à la lumière de l'article 11 de la CEDH, chaque cas individuel doit être examiné séparément dans le contexte de la législation générale sur le financement des partis<sup>211</sup>.

---

<sup>208</sup> Article 8 de la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du CdE aux Etats membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, adoptée par le Comité des Ministres le 8 avril 2003 lors de la 835e réunion des Délégués des Ministres.

<sup>209</sup> Ibid. Article 7.

<sup>210</sup> Voir Commission de Venise, CDL-AD(2019)002, Rapport sur le financement des associations, paragraphe 77.

<sup>211</sup> CDL-AD(2009)021, Code de bonne conduite en matière de Partis politiques adopté par la Commission de Venise lors de sa 77<sup>e</sup> session plénière (Venise 12-13 décembre 2008) et son Rapport explicatif adopté par la

230. Des préoccupations similaires peuvent se faire jour en ce qui concerne le droit des partis à recevoir des financements de résidents étrangers, c'est-à-dire de citoyens et de ressortissants d'un pays et résidant ailleurs. En principe, les dons des citoyens, quel que soit leur lieu de résidence, ne devraient pas être limités s'ils sont autorisés à participer aux élections dans leur pays<sup>212</sup> (bien que certains pays puissent ne pas accorder aux citoyens résidant à l'étranger le droit de vote à toutes les élections, ou puissent exiger des citoyens ayant une résidence de longue durée dans un autre pays qu'ils présentent une demande spéciale pour être autorisés à voter). En ce qui concerne les travailleurs migrants, l'article 41(1) de la Convention internationale sur la protection de tous les travailleurs migrants et de leur famille stipule que « les travailleurs migrants et les membres de leur famille ont le droit de prendre part aux affaires publiques de leur État d'origine, de voter et d'être élus au cours d'élections organisées par cet État, conformément à sa législation »<sup>213</sup>. Quant aux non-citoyens qui ne résident pas dans le pays, ils doivent être traités de la même manière que toute autre personne étrangère, sans exception fondée sur des liens affectifs, l'appartenance ethnique ou l'histoire familiale. Les États peuvent aussi avoir des règlements spéciaux pour les ressortissants étrangers qui vivent en permanence dans leur pays d'accueil. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH encouragent les États à autoriser ces personnes à contribuer financièrement aux partis politiques dans leur pays d'accueil.
231. En général, le financement étranger des partis politiques est un domaine qui doit être réglementé avec soin pour éviter toute violation de la libre association dans le cas des partis politiques actifs au niveau international. Cette prudence en termes de réglementations, est d'autant plus importante compte tenu du rôle croissant des partis politiques de l'Union européenne, comme le stipule la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, article 12(2). En outre, ce type de réglementation pourrait permettre un certain soutien de la part d'une section étrangère d'un parti politique, conformément à l'intention des paragraphes 10.4 et 26 du document de Copenhague de l'OSCE, qui envisagent une coopération extérieure et un soutien à tout individu, groupe et organisation défendant les droits de l'homme et les libertés fondamentales. Des dispositions spéciales similaires peuvent être prévues pour les dons d'organisations internationales à ayant un but éducatif ou la création de partis politiques, à condition de veiller à ce que ces contributions ne soient pas utilisées pour financer des campagnes électorales ou favoriser certains partis au détriment d'autres. 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. Dans l'ensemble, il convient de reconnaître que la mise en œuvre de cette approche nuancée du financement étranger

---

Commission de Venise lors de sa 78<sup>e</sup> session plénière (Venise, 13-14 mars 2009), par. 160, qui renvoie à la conclusion de l'avis CDL-AD(2006)014 de la Commission de Venise sur l'interdiction des contributions financières aux partis politiques provenant de sources étrangères, par. 34. La Cour européenne des droits de l'homme a déclaré à cet égard « que cette question relève de la marge d'appréciation résiduelle des États contractants, ceux-ci demeurant libres de déterminer quels fonds étrangers peuvent être recueillis par les partis politiques » ; cela dit, il convient de déterminer concrètement si la mesure est proportionnée au but poursuivi : voir CEDH, *Parti nationaliste basque - Organisation régionale d'Iparralde c. France*, n° 71251/01, 7 juin 2007.

<sup>212</sup> Conformément aux documents suivants de la Commission de Venise, l'interdiction des dons provenant d'États ou d'entreprises étrangers ne devrait généralement pas empêcher les dons financiers des citoyens vivant à l'étranger : CDL-AD(2009)021, Code de bonne conduite de la Commission de Venise en matière de Partis politiques et son Rapport explicatif, par. 160 ; CDL-INF(2001)8, Lignes directrices de la Commission de Venise et rapport sur le financement des partis politiques, par. 6 et 10 ; BIDDH et Avis conjoint de la Commission de Venise sur le cadre juridique régissant le financement des partis politiques et des campagnes électorales (11 décembre 2017), paragraphes 52-55.

<sup>213</sup> Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (adoptée le 18 décembre 1990, entrée en vigueur le 1er juillet 2003), disponible sur <https://www.ohchr.org/FR/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>

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 à coopérer et à partager des informations, ainsi que les principes de l'autonomie des partis et plus généralement du pluralisme politique d'autre part.

### 3. Financement public

232. Le financement public et les réglementations connexes, y compris celles relatives aux plafonds de dépenses, à la divulgation et à l'exécution impartiale, ont été conçus et adoptés dans de nombreux États, comme un moyen potentiel de soutenir les partis politiques dans le rôle essentiel qu'ils jouent, de prévenir la corruption et de mettre un terme à la dépendance excessive envers les donateurs privés. Ces systèmes de financement visent également à garantir que tous les partis, y compris les partis d'opposition, les petits partis et les nouveaux partis, puissent participer aux élections conformément au principe de l'égalité des chances, renforçant ainsi le pluralisme politique et contribuant à assurer le bon fonctionnement des institutions démocratiques. D'une manière générale, la législation devrait tenter de créer un juste équilibre entre les contributions publiques et privées en tant que sources du financement des partis politiques<sup>214</sup>. En aucun cas, l'allocation de fonds publics ne devrait limiter ou porter atteinte à l'indépendance d'un parti politique<sup>215</sup>.
233. Le montant des fonds publics alloués aux partis politiques doit être soigneusement conçu, de manière à garantir l'utilité de ce financement, tout en veillant à ce que les contributions privées ne soient pas rendues superflues ou que leur impact ne soit pas annulé. Si la nature des élections et des campagnes dans les différents États rend impossible l'identification d'un niveau de financement universellement applicable, la législation doit également mettre en place des mécanismes de révision efficaces visant à déterminer périodiquement l'impact du financement public actuel et, le cas échéant, à modifier le montant du financement alloué. Ce financement doit être alloué de manière non partisane, sur la base de « critères objectifs, équitables et raisonnables »<sup>216</sup>. D'une manière générale, les subventions doivent être fixées à un niveau significatif pour atteindre l'objectif de fournir un soutien, mais elles ne doivent pas être la seule source de revenus ni créer des conditions de dépendance excessive à l'égard du soutien public.
234. Si l'État soutient financièrement des partis politiques, il doit le faire sur la base d'une autorisation légale claire et explicite. L'allocation de fonds publics aux partis politiques est souvent considérée comme essentielle pour démontrer le respect du principe de l'égalité des chances pour tous les partis et candidats, en particulier lorsque le mécanisme de financement comprend des dispositions spéciales pour les femmes, les personnes handicapées et les minorités. Lorsqu'un soutien financier est accordé à des partis, la législation pertinente doit définir des critères d'éligibilité et d'attribution clairs. Les fonds publics devraient être alloués aux bénéficiaires de manière objective et impartiale.
235. En plus du financement direct, l'État peut offrir un soutien aux partis politiques de diverses autres manières, et notamment par des exonérations fiscales pour les activités des partis, par un accès équitable à un temps d'antenne gratuit dans les médias (y compris lorsqu'il existe des restrictions sur la publicité payante pendant les

---

<sup>214</sup> Article 1 de la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du CdE aux États membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, adoptée par le Comité des Ministres le 8 avril 2003 lors de la 835<sup>ème</sup> réunion des Délégués des Ministres.

<sup>215</sup> *Ibid*

<sup>216</sup> *Ibid*

- campagnes électorales), par la gratuité de l'affranchissement des publications ou encore, par l'utilisation gratuite des salles de réunion publique pour les activités de partis. Dans tous ces cas, un soutien financier et en nature doit être fourni sur la base de l'égalité des chances pour tous les partis. Bien que « l'égalité » ne soit pas absolue par nature, un système permettant de déterminer la répartition proportionnelle (ou équitable) du soutien financier ou en nature de l'État doit être objectif, équitable et raisonnable.
236. Une bonne pratique consiste à accorder des crédits d'impôt ou des déductions fiscales aux personnes physiques et morales qui contribuent à des parties, y compris à celles apportant des contributions en nature, que ce soit sous la forme d'un travail ou de biens et services. La législation peut prévoir que ces contributions aux partis politiques, y compris celles en nature, soient déductibles d'impôt. Cependant, et conformément à l'article 4 de la recommandation (2003)4 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, il est préférable que la législation limite ces avantages fiscaux.
237. Le calendrier d'attribution du soutien public aux partis politiques doit être déterminé par la législation pertinente. Certains systèmes allouent l'argent avant une élection, sur la base des résultats de l'élection précédente (y compris les sièges gagnés au parlement) ou de la preuve d'un niveau minimum de soutien. D'autres prévoient un paiement après une élection, sur la base des résultats finaux ou sous forme de remboursement partiel des dépenses réelles encourues.
238. Lors de l'élaboration des systèmes d'allocation, il convient d'accorder une attention particulière aux systèmes de financement préélectoral, par opposition au remboursement postélectoral, car ce dernier peut perpétuer l'incapacité des petits partis, nouveaux ou moins riches, à se faire concurrence efficacement. Un système de financement postélectoral peut ne pas fournir les ressources financières initiales minimales nécessaires au financement d'une campagne politique. En outre, l'allocation doit intervenir suffisamment tôt dans le processus électoral pour garantir l'égalité des chances pendant toute la période de campagne. Retarder la distribution des fonds publics jusqu'à la fin de la campagne ou après le jour des élections peut nuire à l'égalité des campagnes électorales en jouant contre les partis politiques moins riches.
239. L'allocation des fonds peut être soit totalement égale (« égalité absolue »), soit proportionnelle en fonction des résultats électoraux d'un parti ou d'un niveau de soutien avéré (« équitable »)<sup>217</sup>. Il n'existe pas de système universellement prescrit pour déterminer la répartition des financements publics. La législation régissant le financement public qui préconise une répartition fondée sur une combinaison d'approches d'égalité absolue et d'équité pourrait être la plus efficace pour parvenir au pluralisme politique et à l'égalité des chances. Lorsque des seuils minimums de soutien sont requis pour le financement, un seuil déraisonnablement élevé peut être préjudiciable au pluralisme politique et aux chances des petits partis politiques<sup>218</sup>. Il est dans l'intérêt du pluralisme politique de conditionner l'octroi d'un soutien public à

---

<sup>217</sup> Voir Conseil constitutionnel, Décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990, concernant les conditions d'octroi du financement de l'Etat aux partis politiques en fonction de leurs résultats aux élections de l'Assemblée nationale, par. 13 *et seq*, disponibles à : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1990/89271DC.htm>.

<sup>218</sup> Fernando Casal Bértoa, et Maria Spirova (2017) : « Parties between Thresholds: State Subsidies and Party Behavior in Post-communist Democracies ». Dans l'affaire *Özgürlük ve Dayanışma Partisi (ÖDP) c. Turquie* (10 mai 2012, n° 7819/03), la CEDH a estimé que la condition d'un niveau minimum de soutien électoral que les partis politiques réclamant des fonds publics doivent obtenir en Turquie (à savoir 7% des voix aux élections législatives précédentes), bien qu'elle soit la plus élevée d'Europe, n'était pas en violation de l'article 14 de la Convention pris conjointement avec l'article 3 du Protocole n° 1, paras. 43-49.

l'atteinte d'un seuil inférieur au seuil électoral pour l'attribution d'un mandat au parlement<sup>219</sup>.

240. La législation déterminant les systèmes d'allocation peut également inclure des incitations pour encourager la participation politique. Par exemple, les subventions de contrepartie, dans le cadre desquelles l'État fournit un montant égal à celui donné au parti par les partisans, peuvent favoriser un engagement politique accru du public<sup>220</sup>. Afin que ces systèmes ne désavantagent pas les partis dont les partisans appartiennent principalement aux couches les moins riches de la population, les législateurs pourraient introduire des subventions de contrepartie pour les petits dons jusqu'à un certain maximum. Au minimum, ces systèmes nécessitent une surveillance étroite pour garantir que les montants des dons déclarés ne sont pas gonflés et que tous les dons privés sont effectués dans le respect du cadre réglementaire qui les régit.
241. En outre, la législation doit garantir que la formule d'attribution des fonds publics ne confère pas à un parti politique une position de monopole ou un financement disproportionné.
242. Au minimum, un certain degré de fonds publics devrait être disponible pour tous les partis représentés au parlement<sup>221</sup>. Toutefois, pour promouvoir le pluralisme politique, un certain financement devrait également être étendu au-delà des partis représentés au parlement, afin d'inclure tous les partis présentant des candidats à une élection et bénéficiant d'un niveau minimum de soutien des citoyens. Cela est particulièrement important dans le cas des nouveaux partis, qui doivent avoir une chance équitable de concurrencer les partis existants. Une bonne pratique consiste à édicter des lignes directrices claires sur la manière dont les nouveaux partis peuvent bénéficier d'un financement et à étendre le financement public au-delà des partis représentés au parlement. Un système généreux de détermination de l'éligibilité devrait être envisagé, afin de garantir que les électeurs disposent d'alternatives politiques nécessaires à un véritable choix. Limiter le financement public à un seuil élevé de votes et aux partis politiques représentés au parlement entraverait la libre circulation des idées et des opinions<sup>222</sup>.
243. Le montant des fonds publics disponible doit être clairement défini dans la législation pertinente. Les droits et les devoirs de l'organisme ayant le pouvoir légal de fixer et de réviser le niveau maximum de soutien financier doivent également être clairement définis. Le financement public des partis politiques doit s'accompagner d'une supervision des comptes des partis, y compris des exigences de facturation régulière, par des organismes spécifiques de contrôle public.
244. L'allocation de fonds publics basée sur le soutien des partis aux candidates ne peut être considérée comme discriminatoire et doit être envisagée à la lumière des « mesures spéciales » définies par l'article 4 de la CEDAW. Comme l'indique 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

---

<sup>219</sup> En Allemagne, le financement public est accordé aux partis politiques qui ont obtenu 0,5 % des voix lors des dernières élections nationales ou européennes, ou 1 % lors des dernières élections nationales dans l'un des Länder allemands. Dans sa décision du 3 décembre 1968 (BVerfG, 03.12.1968 - 2 BvE 1/67; 2 BvE 3/67; 2 BvE 5/67), la Cour constitutionnelle fédérale allemande a estimé que la possibilité pour les pouvoirs publics de traiter les partis politiques différemment en fonction de leur importance lors de l'octroi de services publics ne viole pas le principe de l'égalité des chances. Disponible à : <https://opiniojuris.de/entscheidung/1572>.

<sup>220</sup> Voir par exemple le *Matching Funds Program* de la ville de New York, disponible sur : <https://www.nycctfb.info/program>

<sup>221</sup> CDL-AD(2002)023rev2-cor, Code de bonne conduite en matière électorale, par. 111.

<sup>222</sup> Cour suprême du Figueroa c. Canada (Procureur général) [2003] 1 R.C.S. 912, 2003 CSC 37 par. 28-36, disponible sur : <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/item/2069/index.do>

publique, l'allocation de fonds publics peut être subordonnée au respect d'exigences en matière de participation des femmes<sup>223</sup>. S'il est important de respecter le libre fonctionnement interne des partis dans la sélection des candidatures et le choix des programmes, le financement public peut raisonnablement être limité en fonction du respect d'un ensemble d'obligations fondamentales.

245. Il est raisonnable que les États légifèrent sur les exigences minimales qui doivent être satisfaites avant que les partis puissent recevoir un financement public. Ces exigences peuvent inclure :

1. L'enregistrement en tant que parti politique (impliquant un statut et un programme politique pour les distinguer des autres associations) ;
2. La preuve d'un niveau minimum de soutien ;
3. La représentation diversifiée et équilibrée des sexes<sup>224</sup> ;
4. La production dans les règles de rapports financiers requis (y compris ceux relatifs aux élections précédentes)
5. Le respect des normes pertinentes de comptabilité et d'audit.

#### 4. Dépenses, campagnes

##### a. Limites des dépenses des campagnes

246. La réglementation du financement des partis et des campagnes électorales et des limites de dépenses, le cas échéant, est nécessaire pour protéger le processus démocratique. Comme l'a noté le Comité des droits de l'homme des Nations Unies dans son Observation générale n° 25, « il peut être justifié d'imposer des limites raisonnables aux dépenses consacrées aux campagnes électorales si cela est nécessaire pour garantir que le libre choix des électeurs ne soit pas subverti ni le processus démocratique faussé par des dépenses disproportionnées en faveur d'un candidat ou d'un parti. Les résultats d'élections honnêtes devraient être respectés et appliqués »<sup>225</sup>. L'un des éléments clés d'un tel cadre est l'exigence de transparence. Tous les systèmes d'allocation et de rapports financiers, tant pendant qu'en dehors des périodes de campagne officielles, devraient être conçus de manière à garantir la transparence, conformément aux principes de la Convention des Nations Unies contre la corruption et à la Recommandation du CdE sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales<sup>226</sup>.

<sup>223</sup> Résolution 2111(2016) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, par. 15.3.4. « veiller à ce qu'une partie du financement public des partis politiques, le cas échéant, soit réservée aux activités visant à promouvoir la participation et la représentation politique des femmes et garantir la transparence de l'utilisation des fonds ». Voir en outre le tableau 9.1 dans International IDEA Handbook on Political Finance, Stockholm, International IDEA, 2014, p.310. Plusieurs pays de la région de l'OSCE/CdE lient l'octroi de financements publics directs à l'égalité des sexes, par exemple la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la France, l'Italie, le Portugal, la Roumanie et la Serbie. La France réduit le financement public pour les partis qui ne respectent pas les quotas. Si la différence entre les sexes parmi les candidats est supérieure à 2 %, le financement public est réduit de ¼ de cette différence.

<sup>224</sup> Une exigence d'équilibre entre les sexes peut être édictée en ce qui concerne le financement politique, car le soutien financier public n'est pas un droit des partis politiques mais un avantage ou un privilège qui leur est offert. Recommandation sur la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision politique et publique, *op. cit.* note 55, annexe, paragraphes. A(3)-(4), stipule que : « Les États membres devraient 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 proportionnelles, prévoir l'introduction de systèmes d'alternance hommes/femmes ; 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 ».

<sup>225</sup> Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observation générale 25, article 25 : Le droit de participer aux affaires publiques, le droit de vote et le droit à l'égalité d'accès au service public, (UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7) (1996), par 19.

<sup>226</sup> Voir Convention des Nations unies contre la corruption (signée le 9 décembre 2003, entrée en vigueur le 14 décembre 2005) (1249 UNTS 13) (UNCAC), article 7(3). Voir également la Recommandation sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, *op. cit.* note 21, annexe, article 3.

247. La transparence du financement des partis et des campagnes électorales, comme indiqué ci-dessus, est importante pour protéger les droits des électeurs, prévenir la corruption et tenir le grand public informé. Les électeurs doivent disposer d'informations pertinentes sur le soutien financier accordé aux partis politiques, car cela influence la prise de décision et constitue un moyen de tenir les partis responsables. Une façon d'améliorer la transparence est d'exiger que toutes les aides et les dépenses passent par des agents électoraux chargés de recevoir les dons pour les partis politiques et les candidats et de payer les dépenses électorales ou de mettre en place des dispositions exigeant que toutes les transactions financières passent par un seul compte bancaire.
248. Il est raisonnable qu'un État détermine les critères de dépenses électorales et un plafond de dépenses pour les participants aux élections, afin d'atteindre l'objectif légitime de garantir l'équité entre les candidats et les partis politiques. Les partis devront également établir une distinction entre les dépenses électorales et les dépenses des autres partis. L'objectif légitime de ces restrictions doit toutefois être mis en balance avec le besoin tout aussi légitime de protéger d'autres droits, tels que ceux de la libre association et de la libre expression. Cela exige que les plafonds de dépenses soient soigneusement établis de manière à ne pas être trop contraignants. Le plafond des dépenses est généralement constitué d'une somme absolue ou relative, déterminée par des facteurs tels que la population votante dans une circonscription donnée et les coûts des matériels et services de campagne. Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a exprimé son soutien à cette dernière option, les plafonds de dépenses étant déterminés - quel que soit le système adopté - en fonction de la taille de l'électorat. Quel que soit le système adopté, ces limites devraient être clairement définies dans la loi. De même, la législation relative au contrôle des dépenses doit être précise, claire et prévisible ; les partis politiques doivent recevoir des dispositions libellées en des termes raisonnables sur la manière dont « elle sera interprétée et appliquée ».<sup>227</sup>
249. En outre, l'organisme public chargé d'élaborer et de réviser ces limites doit être clairement défini et l'étendue de ses pouvoirs doit être déterminée de manière spécifique dans la législation pertinente. Les limites devraient être réalistes, afin de garantir que tous les partis soient en mesure de mener une campagne efficace, compte tenu du coût élevé des campagnes électorales actuelles. Il est préférable que les plafonds soient conçus pour tenir compte de l'inflation. Cela suppose que les limites légales soient fondées sur une forme d'indexation plutôt que sur des montants absolus.

## **b. Usage abusif des ressources de l'État**

250. L'usage abusif des ressources de l'État est universellement condamné par les normes internationales, telles que l'article 9 de la Convention des Nations unies contre la corruption. Les ressources de l'État, ou ressources administratives, sont définies comme étant « des ressources humaines, financières, matérielles, en nature et autres ressources immatérielles dont disposent les candidats sortants et les fonctionnaires lors des élections grâce au contrôle qu'ils exercent sur le personnel, les finances et les affectations du secteur au sein du secteur public, l'accès dont ils jouissent aux équipements publics, ainsi qu'au prestige ou à la visibilité publique que leur confère leur statut d'élu ou de fonctionnaire, et qui peuvent être interprétés comme un appui politique ou toute autre forme de soutien »<sup>228</sup>.

<sup>227</sup> Voir CEDH, *Cumhuriyet Halk Partisi c. Turquie*, n° 19920/13, 26 avril 2016, par. 106.

<sup>228</sup> Commission de Venise et OSCE/BIDDH Directives conjointes pour prévenir et répondre à l'utilisation abusive des ressources administratives pendant les processus électoraux (11-12 mars 2016) p.4 ; voir aussi CG31(2016)07

251. Les cas de mauvaise utilisation des ressources publiques sont souvent liés à l'absence de séparation entre les activités des fonctionnaires et celles des partis au pouvoir. S'il existe un avantage naturel et inévitable de la fonction de titulaire, la législation sur le financement politique doit veiller à ne pas perpétuer ou renforcer ces avantages. Les candidats et les partis en place ne doivent pas utiliser les fonds ou les ressources de l'État (c'est-à-dire les matériaux, les contrats de travail, les transports, les employés, etc.) à leur propre avantage. À cet égard, le paragraphe 5.4 du Document de Copenhague de l'OSCE prévoit que les États participants doivent maintenir « une séparation claire entre l'État et les partis politiques ; en particulier les partis politiques ne pourront se confondre avec l'État ». En outre, l'article 5 de la Recommandation (2003) 4 du Comité des Ministres du CdE interdit aux personnes morales sous le contrôle de l'État ou d'autres autorités publiques de faire des dons aux partis politiques<sup>229</sup>.
252. Pour permettre une réglementation efficace de l'utilisation des ressources de l'État, la législation doit définir clairement ce qui est un usage autorisé et ce qui est considéré comme un abus. Par exemple, alors que les opérateurs historiques bénéficient souvent d'une utilisation gratuite des systèmes postaux pour communiquer leurs actes de gouvernance au public, les envois postaux comprenant la propagande des partis ou les programmes des candidats avant les élections peuvent être considérés comme une utilisation abusive de cette ressource gratuite.
253. L'abus des ressources de l'État comprend souvent l'utilisation de locaux publics, de matériel de bureau ou d'employés publics pour la promotion du programme et des actions du parti au pouvoir avant et pendant les élections. Il en va de même lorsque les ressources de l'État sont utilisées pour diffamer et dénigrer les partis d'opposition, que ce soit dans le contexte ou en dehors des élections. En outre, lorsque les autorités publiques (et non des fonctionnaires individuels) sont impliquées dans des annonces et des publicités de campagne (et peut-être même dans l'obtention de panneaux d'affichage et d'autres équipements gratuitement ou à un prix inférieur à celui du marché), ou dans l'utilisation de subventions pour les dons aux partis, il s'agit d'un usage abusif des fonds publics alloués pour gouverner un pays. Une autre forme bien connue d'usage abusif des ressources de l'État est la manipulation ou l'intimidation des employés publics. Il n'est pas rare qu'un gouvernement exige de ses employés travaillant dans des institutions publiques qu'ils assistent à un rassemblement pro-gouvernemental ou qu'ils fassent campagne pour les partis au pouvoir, y compris pendant les heures de bureau<sup>230</sup>. De telles pratiques devraient être expressément et universellement interdites par la loi.
254. Les employés publics (fonctionnaires) ne doivent pas être tenus par un parti politique de lui verser des cotisations ou de participer à des rassemblements de campagne<sup>231</sup>.

---

Congrès des pouvoirs locaux et régionaux L'utilisation abusive des ressources administratives pendant les processus électoraux : le rôle des élus et des fonctionnaires locaux et régionaux par 5 ; voir aussi par 5.4 du Document de Copenhague de l'OSCE de 1990 et le Manuel de l'OSCE/BIDDH pour l'observation du financement des campagnes (2015) p. 22.

<sup>229</sup> Article 5 de la Recommandation Rec(2003)4 du Comité des Ministres du CdE aux États membres sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, adoptée par le Comité des Ministres le 8 avril 2003 lors de la 835<sup>ème</sup> réunion des Délégués des Ministres. Voir également la recommandation de l'Assemblée du Conseil de l'Europe de 2001 (1516) : Les pays européens devraient maintenir : « l'interdiction des donations émanant d'entreprises publiques, d'entreprises sous contrôle public, ou d'entreprises fournissant des biens ou des services au secteur public ».

<sup>230</sup> Manuel de l'OSCE/OHHR pour l'observation du financement des campagnes (2015) p. 22.

<sup>231</sup> Voir également le manuel de l'OSCE/BIDDH sur l'observation du financement des campagnes, p. 23.

### **c. Participation de tiers**

255. Certaines personnes et organisations qui ne sont pas légalement liées à un candidat ou à un parti politique font campagne pour ou contre des candidats ou des partis politiques, ou sur des questions spécifiques, et sont généralement connues sous le nom de « tiers » ou de « militants non partisans ». Les personnes peuvent participer à la vie publique soit à titre individuel, soit en tant que membres de diverses associations, dont les partis politiques sont généralement les plus importants, mais pas les seuls. Les individus et les membres d'organisations non partisans peuvent essayer d'influencer la politique et la prise de décision en général dans le but d'obtenir certains résultats souhaités de la part des autorités gouvernementales ou des représentants élus. Dans le domaine de la réglementation électorale notamment, les associations n'ayant pas de candidats qui se présentent eux-mêmes aux élections sont identifiées comme des « tiers » (voir également les paragraphes 218-222).
256. Au cours des élections, les tiers peuvent faire campagne pour ou contre certains candidats ou partis politiques ou se concentrer sur d'autres domaines de la vie politique tels que l'éducation politique. Les tiers doivent être libres de collecter des fonds et d'exprimer leurs opinions sur des questions politiques comme moyen de libre expression, et leur activité ne doit pas être interdite sans condition. Toutefois, il est important que certaines formes de réglementation, assorties d'obligations et de restrictions comparables à celles qui s'appliquent aux partis et aux candidats des partis, soient étendues aux tiers qui participent à la campagne, afin de garantir la transparence et la responsabilité<sup>232</sup>. Les tiers devraient être soumis à des règles similaires à celles des partis politiques en matière de dons et de dépenses, afin d'éviter les situations où les tiers peuvent être utilisés pour contourner les réglementations sur le financement des campagnes.

### **d. Temps d'antenne gratuit**

257. L'attribution de temps d'antenne gratuit aux partis ou aux candidats qui se présentent aux élections est un moyen facile et important de fournir un soutien à l'État et peut aider ce dernier à assumer sa responsabilité de garantir un électorat informé. En tant que tel, tout système de financement public devrait envisager d'adopter une exigence pour l'attribution de temps d'antenne aux partis et candidats éligibles. Lorsqu'il est disponible, ce temps d'antenne doit être fourni sur la base de l'égalité de traitement devant la loi et dans des formats accessibles aux personnes souffrant de divers types de handicap. Ainsi, la répartition peut raisonnablement se faire, soit sur la base d'une égalité absolue, soit de manière équitable, c'est-à-dire en fonction de niveaux de soutien avérés. L'égalité se réfère à la fois au temps imparti, ainsi qu'au moment et à la nature de ces répartitions<sup>233</sup>.

## **5. Rapports et divulgation**

### **a. Exigences en matière de rapports sur le financement des campagnes**

258. Les États devraient exiger des partis politiques ainsi que des candidats indépendants qu'ils tiennent un registre de toutes les contributions directes et en nature reçues

---

<sup>232</sup> Manuel de l'OSCE/BIDDH pour l'observation du financement des campagnes (2015) p. 37.

<sup>233</sup> Voir le Code de bonne conduite en matière électorale, paragraphe 2.2.v ; un nombre limité d'États participants de l'OSCE et d'États membres du CdE ont introduit un financement spécial des campagnes publiques pour les partis politiques des minorités nationales, avec des critères basés sur la représentation parlementaire, les résultats électoraux ou le nombre d'électeurs inscrits appartenant à des minorités (Serbie, Roumanie et Hongrie, respectivement). En 2014, pour la première et unique fois, des subventions publiques ont été accordées à des candidats potentiels handicapés au Royaume-Uni.

pendant une période de campagne. La loi devrait définir avec précision le type de rapports requis, y compris le calendrier et la méthode de divulgation publique. Dans les cas où il existe des délais différents pour des obligations différentes, la législation pertinente devrait veiller à ce qu'ils se complètent (par exemple, les délais de remboursement des dépenses de campagne devraient tenir compte des délais d'audit et d'analyse existants pour les rapports financiers respectifs)<sup>234</sup>. Les partis et les candidats indépendants devraient également être tenus de déposer des informations de base auprès de l'autorité publique compétente (généralement un organe de gestion des élections ou une autorité de surveillance réglementaire prédéterminée) avant le début de leur campagne. Ces informations devraient comprendre les informations relatives au compte bancaire du parti et les informations personnelles des personnes responsables des finances du parti. En règle générale, les exigences en matière de rapports doivent être telles que les petits partis puissent également les remplir et ne doivent pas entraver la participation de ces partis à la vie politique. La numérisation des informations et leur soumission à l'organisme de régulation sous leur forme numérisée, facilement consultable et réutilisable, peut faciliter la surveillance et donc réduire au minimum le besoin de procédures sur papier.

259. Les rapports sur le financement des campagnes électorales doivent être soumis en temps utile aux autorités compétentes après les élections, mais dans un délai raisonnable afin de permettre aux partis politiques de compiler les données, factures, informations sur le remboursement des prêts, etc. Ces rapports devraient être exigés non seulement pour le parti dans son ensemble, mais aussi pour les candidats indépendants et les candidats individuels, lorsqu'ils ont reçu un financement public ou des dons individuels supérieurs à un certain seuil. La loi devrait définir le format et le contenu des rapports afin de garantir que les partis et les candidats divulguent les informations essentielles. Cela permet également de s'assurer que les informations reçues des différents partis soient facilement consultables et qu'elles puissent être comparées. Afin de soutenir la transparence et de donner à la société civile et aux autres parties intéressées la possibilité d'examiner le financement des campagnes des partis, il est de bonne pratique que ces rapports financiers soient disponibles sur des ressources publiques de manière cohérente, complète et opportune sur une période prolongée<sup>235</sup>.

## **b. Exigences en matière de rapports sur le financement des partis politiques**

260. Les rapports doivent clairement distinguer les revenus et les dépenses. En outre, le format retenu devrait inclure la répartition des dons en catégories normalisées, telles que définies par les règlements pertinents, et devraient être facilement accessibles et intuitifs, sans être trop lourds, tout en permettant le traitement électronique ultérieur des données pertinentes. La nature et la valeur de tous les dons reçus par un parti politique devraient être identifiées dans les rapports financiers. Dans l'ensemble, les revenus, les dépenses, les actifs et les dettes d'un parti devraient être comptabilisés de manière exhaustive. Les prêts doivent être explicitement identifiés. Dans certains États, les partis politiques sont tenus de fournir des informations concernant les prêts

---

<sup>234</sup> CDL-AD(2015)025 Avis conjoint relatif à des projets de modification de quelques textes législatifs de l'Ukraine concernant la lutte contre la corruption politique et sa prévention, par. 27.

<sup>235</sup> Voir l'OSCE/BIDDH, Opinion on Laws Regulating the Funding of Political parties in Spain (30 octobre 2017), par. 55 ; Avis de l'OSCE/BIDDH sur les projets de modification de quelques textes législatifs de l'Ukraine concernant la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales (14 septembre 2014), par. 25 ; Avis conjoint OSCE/BIDDH-Commission de Venise sur le projet de loi visant à réglementer la formation, les structures internes, le fonctionnement et le financement des partis politiques et leur participation aux élections à Malte (14 octobre 2014), par. 38 ; OSCE/BIDDH-Commission de Venise CDL-AD(2015)025 Avis conjoint relatif à des projets de modification de quelques textes législatifs de l'Ukraine concernant la lutte contre la corruption politique et sa prévention, par. 38.

en cours, l'entité adjudicatrice correspondante, le montant accordé, le taux d'intérêt et la période de remboursement. Dans ces pays, des mesures spécifiques ont également été prises pour s'assurer que le remboursement des prêts est conforme aux conditions dans lesquelles ils ont été accordés.

261. Les rapports doivent inclure (le cas échéant) le financement général des partis et des campagnes. Les rapports doivent également indiquer clairement, dans la mesure du possible, quelles dépenses ont été utilisées au profit du parti et quelles dépenses ont été utilisées au profit d'un candidat individuel. La loi doit définir avec précision les rapports requis, le calendrier et la méthode de divulgation publique. Il est de bonne pratique d'exiger les rapports suivants:

- Les rapports initiaux avant le début de la campagne, pour s'assurer que les comptes sont correctement ouverts (le cas échéant). Ces rapports doivent inclure la banque du parti ou du candidat, les informations relatives aux comptes, ainsi que le nom et la fonction des personnes responsables du financement de la campagne d'un parti ou d'un candidat ;  
De fournir aux organes de contrôle et au public, plusieurs jours avant les élections, une information préliminaire sur les revenus et les dépenses de campagne des partis et des candidats, en ordre ;
- Les rapports finaux après l'élection et la certification des résultats, pour fournir un compte rendu complet et exhaustif de tous les financements de campagne. Le délai de présentation du rapport final à l'organe de contrôle doit être défini précisément dans la loi. Il est essentiel que le délai soit suffisant pour permettre aux personnes ayant l'obligation de rapporter sur ces éléments, de pouvoir rassembler les informations, mais celui-ci ne devrait pas non plus être trop long, afin de permettre à l'organe de surveillance d'entreprendre un audit approfondi et rapide et, le cas échéant, de prendre des sanctions proportionnées et opportunes.

262. Un parti peut tenter de contourner la réglementation sur le financement des campagnes électorales en menant des activités pendant une période « préélectorale » ou en utilisant d'autres entités ou personnes comme intermédiaires pour obtenir des fonds ou des services. Pour limiter ces abus, il faut mettre en place des systèmes solides de rapports financiers des partis politiques en dehors des élections. La législation doit fournir des règles et des directives claires concernant les activités qui ne sont pas autorisées pendant la campagne préélectorale, et les revenus et dépenses pour de telles activités pendant cette période doivent être considérés comme des ressources de campagne soumises à un examen approprié et leurs éventuelles sanctions. La législation doit indiquer clairement à qui les fonds des partis politiques peuvent être versés pendant la période préélectorale et les limites de leur utilisation par des tiers n'étant pas directement associés au parti. Les biens et services accordés pour les campagnes électorales à des prix réduits doivent être correctement identifiés et comptabilisés à leur valeur marchande.

263. La transparence des rapports exige la publication en temps utile des rapports financiers des partis ; les rapports doivent rester publics pendant une période appropriée, afin de permettre un examen public adéquat. Le respect de cette exigence signifie que les rapports doivent contenir suffisamment de détails pour être utiles et compréhensibles pour le grand public et peut être facilité par la numérisation du processus. Si la publication des rapports financiers est essentielle pour établir la confiance du public dans les fonctions d'un parti, les exigences en matière de rapports doivent également trouver un équilibre entre la divulgation nécessaire et les préoccupations exceptionnellement pressantes en matière de vie privée des donateurs individuels en cas de probabilité raisonnable de menaces, de harcèlement ou de

représailles, ou lorsque la divulgation pourrait avoir de graves répercussions politiques.

### c. Divulgation

264. L'article 7, paragraphe 3, de la Convention des Nations unies contre la corruption oblige les États signataires à s'efforcer et à faire preuve de bonne foi, afin d'accroître la transparence du financement des candidatures aux élections et du financement des partis politiques. Les exigences de divulgation du financement politique sont les principaux instruments politiques permettant d'atteindre cette transparence. Si d'autres formes de réglementation peuvent être utilisées pour contrôler le rôle de l'argent dans le processus politique, telles que les plafonds de dépenses, l'interdiction de certaines formes de revenus et l'octroi de financements publics, une divulgation efficace est nécessaire pour que les autres réglementations soient correctement mises en œuvre. En outre, les partis politiques recevant un financement public doivent également divulguer la manière dont ils dépensent ces fonds à l'État et au public.
265. Les partis politiques devraient être tenus de soumettre des rapports de divulgation à l'autorité de régulation compétente au moins sur une base annuelle pendant la période de non-campagne. Ces rapports devraient comporter la divulgation des contributions et une explication de toutes les dépenses. Les dossiers ainsi que les constatations et les conclusions de l'organisme de contrôle devraient être accessibles au public pendant une période prolongée, éventuellement sur une base de données centrale de l'État, afin de permettre un examen public approprié<sup>236</sup>. Si la transparence peut être accrue par l'obligation de communiquer l'identité des donateurs, la législation doit également trouver un équilibre entre cette exigence et les préoccupations exceptionnellement pressantes de protection de la vie privée des donateurs individuels, dans les cas où il existe une probabilité raisonnable de menaces, de harcèlement ou de représailles. Certains États exigent la publication des noms et adresses de tous les donateurs, d'autres ne demandent que l'identité des donateurs dépassant un certain seuil monétaire. Les seuils de divulgation ne doivent pas être trop élevés, car cela pourrait permettre de contourner l'interdiction du don anonyme et d'augmenter les dons en espèces (si ces derniers sont possibles). Certains États, en revanche, choisissent de ne pas exiger la divulgation de l'identité de certains types de donateurs, lorsque cela peut les exposer à un risque de préjudice physique<sup>237</sup>.

---

<sup>236</sup> Avis de l'OSCE/BIDDH sur les projets de modification de quelques textes législatifs de l'Ukraine concernant la transparence du financement des partis politiques et des campagnes électorales (14 septembre 2014), par. 25 ; Avis conjoint OSCE/BIDDH-Commission de Venise sur le projet de loi visant à réglementer la formation, les structures internes, le fonctionnement et le financement des partis politiques et leur participation aux élections à Malte (14 octobre 2014), par. 38 ; Avis conjoint de l'OSCE/BIDDH-Commission de Venise sur le projet de modification de quelques textes législatifs de l'Ukraine concernant la lutte contre la corruption politique et sa prévention (26 octobre 2015), paragraphe 60 ; et OSCE/BIDDH, Opinion on Laws Regulating the Funding of Political Parties in Spain (30 octobre 2017), par. 55 ; voir par exemple *Elections Canada* pour une base de données détaillée permettant un contrôle public, disponible sur : <https://www.elections.ca/>.

<sup>237</sup> Voir le manuel de l'OSCE/BIDDH pour l'observation du financement des campagnes, p. 21, 41.

## **PARTIE V. CONTRÔLE DES PARTIS POLITIQUES ; RECOURS JURIDIQUE EFFECTIVE**

### **1. Champ d'application et mandat des organes d'État concernés**

266. Les autorités de l'État doivent agir de manière impartiale, non discriminatoire et objective en ce qui concerne le processus d'enregistrement des partis politiques (le cas échéant), le financement des partis politiques et la réglementation des activités des partis. En principe, tous les partis doivent être soumis aux mêmes dispositions réglementaires et bénéficier d'un traitement égal dans la mise en œuvre des règlements, bien que les exigences et l'application puissent être moins strictes pour les petits partis.
267. Il convient de délimiter clairement les organes responsables des différents aspects de la mise en œuvre de la réglementation sur les partis politiques, et d'élaborer des lignes directrices claires établissant les fonctions et les limites de l'autorité de ces mêmes organes. En général, l'enregistrement est effectué par un ministère d'État compétent ou un organe judiciaire. Quel que soit l'organisme chargé de l'enregistrement, il doit être de nature non partisane et répondre aux exigences d'indépendance et d'impartialité. Les parties devraient avoir le droit de faire appel des décisions des organismes publics compétents devant un tribunal compétent, indépendant et impartial ; les autorités devraient dans tous les cas être tenues responsables de leurs décisions <sup>238</sup>.
268. 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. D'une manière générale, la législation devrait accorder aux organes de contrôle la capacité d'enquêter sur les violations potentielles et d'engager des poursuites. En l'absence de tels pouvoirs d'investigation, ces organes risquent de ne pas être à même de remplir efficacement leur mandat. Des ressources et des financements adéquats sont également nécessaires pour assurer le bon fonctionnement de l'organe de contrôle.
269. En outre, la législation doit définir le processus de prise de décision de tous les organes concernés et être clairement compréhensible, y compris pour le public. Les organes chargés de la surveillance des partis politiques doivent s'abstenir d'exercer un contrôle excessif sur les activités des partis et limiter leurs enquêtes aux cas où il y a eu des indications de malversations d'un parti individuel.
270. Afin de garantir la transparence et d'accroître leur indépendance, la législation doit définir spécifiquement le mode de désignation des organes de contrôle de l'État concernés. Dans l'ensemble, ces organes fonctionnent mieux si les nominations sont échelonnées et séparées du cycle électoral. En outre, il est généralement de bonne pratique que les fonctionnaires compétents chargés de la surveillance financière soient nommés pour un mandat unique, à l'abri de toute influence politique. La loi fixe des critères clairs non seulement pour la nomination des membres de ces organes, mais aussi pour leur révocation.
271. Le calendrier des décisions concernant la réglementation des activités des partis politiques ou leur formation doit être clairement établi par la loi et le processus dans son ensemble doit être transparent. Cela est particulièrement important compte tenu

---

<sup>238</sup> Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observation générale 32, article 14 : Droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice et à un procès équitable, (UN Doc. CCPR/C/GC/32) (2007), par. 18-19. Voir également la Recommandation sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, Annexe, article 3.

du caractère sensible et limité dans le temps du processus électoral. Par exemple, une durée de 30 jours semble être un délai maximum raisonnable pour les décisions des autorités de l'État concernant la création et l'enregistrement des partis. Tout délai que l'autorité concernée est tenue de respecter doit être rédigé de manière à donner à cet organe suffisamment de temps pour contrôler et analyser de manière approfondie les rapports soumis par les partis politiques. La loi doit également permettre la correction et la nouvelle présentation de documents d'enregistrement afin de corriger les lacunes mineures dans les documents d'enregistrement d'un parti, et ce dans un délai raisonnable après le rejet initial. Enfin, les États doivent veiller à ce que les délais régissant les différents processus dans les différentes lois soient cohérents et complémentaires.

## 2. Sanctions en cas de non-respect

272. Les sanctions devraient être applicables aux partis politiques reconnus coupables d'une violation des lois et règlements pertinents et devraient être de nature dissuasive. En outre, en plus d'être exécutoires, les sanctions devraient toujours être objectives, efficaces et proportionnées à la violation spécifique. Le recours aux sanctions engageant la responsabilité des partis politiques pour leurs actions, ne devrait pas être confondu avec l'interdiction et la dissolution, qui se basent elles, sur le fait qu'un parti politique ait eu recours à la violence ou menacé la paix civile ou les principes démocratiques fondamentaux. L'interdiction et la dissolution, puisque fondées sur des circonstances aussi extrêmes, constituent la forme la plus sévère de tenir les partis pour responsables de violations légales et ne devraient être appliquées qu'en dernier recours, lorsque cela est nécessaire dans une société démocratique. Lorsqu'un parti est un délinquant habituel au regard des dispositions légales et ne fait aucun effort pour corriger son comportement, la perte du statut d'enregistrement peut être appropriée, en fonction des droits et avantages attachés à ce statut. En particulier, la perte du statut d'enregistrement peut être importante lorsqu'elle implique un soutien financier de l'État aux partis.
273. Un éventail de sanctions devrait être disponible en cas de non-respect des lois et règlements. Comme indiqué plus haut, les sanctions doivent avoir un rapport avec la violation et respecter le principe de proportionnalité. Ces sanctions, relatives à des violations n'étant pas d'une gravité telle qu'elles entraîneraient l'interdiction ou la dissolution d'une partie, peuvent inclure :
274. Les amendes administratives, dont le montant doit être déterminé en fonction de la nature de l'infraction - y compris si l'infraction est récurrente ; il est préférable que les amendes soient conçues de manière à ce qu'elles tiennent compte de l'inflation (sur la base, par exemple, d'une certaine forme d'indexation, telle qu'une valeur de salaire minimum), plutôt que de montants absolus. Si des montants absolus sont inclus dans la législation, ils doivent être régulièrement réévalués afin de garantir le maintien de leur efficacité, de leur caractère proportionnel et dissuasif<sup>239</sup>. Diverses sanctions devraient être prévues en cas de non-respect de la législation. Les sanctions pourraient inclure :
- La suspension ou la perte partielle ou totale du financement public et des autres formes de soutien public pendant une période déterminée ;
  - L'inéligibilité aux aides d'État pendant une période déterminée ;
  - La suspension partielle ou totale ou la perte du remboursement des dépenses de campagne, qui affectera la situation financière générale d'un parti ;

---

<sup>239</sup> OSCE/BIDDH, Opinion on Laws Regulating the Funding of Political Parties in Spain (30 octobre 2017), par. 67.

- La confiscation par le Trésor public des aides financières indues précédemment transférées ou acceptées par un parti ;
  - L'inadmissibilité à présenter des candidats/à se présenter aux élections pendant une période déterminée, dans les cas où un candidat a gravement enfreint les règles substantielles des campagnes électorales ou les règles sur le financement des campagnes électorales ;
  - Le rejet de la liste électorale du parti ou de candidats individuels, le retrait du scrutin ;
  - En cas de violations importantes, les sanctions pénales contre les membres du parti responsables de la, ou des violations ;
  - L'annulation de l'élection d'un candidat à un poste, mais seulement si celle-ci est déterminée par un tribunal, dans le respect des procédures et seulement si cette même violation de la loi est susceptible d'avoir eu un impact sur le résultat électoral ;
- et
- La perte du statut d'enregistrement du parti.

275. Les sanctions doivent généralement être dirigées contre le partie politique concerné, ou le secteur/la branche du parti où la violation a eu lieu. Toutefois, lorsqu'il s'avère que des branches locales d'un parti ont agi au nom du conseil d'administration statutaire d'un parti national, des sanctions peuvent être prises à l'encontre du parti au niveau national. Les sanctions doivent toujours être compatibles avec le principe de proportionnalité. Avant d'adopter une sanction, l'autorité de contrôle compétente devrait examiner attentivement l'objectif de la sanction, en tenant compte de son éventuel effet préjudiciable sur le pluralisme politique ou la jouissance des droits protégés. Lorsque des sanctions sont imposées, le public devrait être informé des faits à l'origine de la violation de la loi et de la sanction particulière imposée au parti politique.

### **3. Contrôle des violations et des sanctions en matière de financement**

276. Comme indiqué à l'article 14 de la Recommandation 2003(4) du Comité des Ministres du CdE, « Les Etats 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 ». Le contrôle peut être effectué par différents organismes et peut comprendre un audit interne indépendant des comptes des partis par des experts certifiés ou un organisme de contrôle public unique doté d'un mandat clair, d'une autorité appropriée et de ressources adéquates. Pour assurer une supervision substantielle, le contrôle doit être effectué aux échelles centrales et locales. Dans les cas où il existerait plusieurs organes de contrôle, la législation pertinente devrait clairement définir leurs différentes compétences et mandats et veiller à ce qu'ils se complètent<sup>240</sup>. Dans ce contexte, il est essentiel que le financement des campagnes et des partis soit supervisé par le même organisme, afin de garantir la cohérence. Quel que soit l'organe chargé d'examiner les rapports financiers du parti, des mesures efficaces doivent être prises dans la législation et dans la pratique pour garantir l'indépendance de l'organe concerné par rapport aux pressions politiques et son engagement à l'égard de l'impartialité. Cette indépendance et cette impartialité sont fondamentales pour son bon fonctionnement.

277. La législation définit la procédure de nomination des membres de l'organisme de régulation et délimite clairement leurs pouvoirs et activités. La procédure de nomination respective doit être rédigée avec soin pour éviter toute influence politique

---

<sup>240</sup> Voir l'avis conjoint CDL-AD(2015)025 relatif à des projets de modification de quelques textes législatifs de l'Ukraine concernant la lutte contre la corruption politique et sa prévention (26 octobre 2015), par. 38-39.

sur les membres. La législation doit également préciser les types et l'étendue des violations nécessitant des sanctions et fournir des orientations claires sur la procédure de recours contre les décisions de régulation.

278. L'autorité de surveillance devrait être habilitée à contrôler les comptes et à effectuer des audits des rapports financiers présentés par les partis et les candidats. La réglementation financière est un domaine qui est souvent susceptible de faire l'objet d'un traitement discriminatoire ou biaisé de la part des organismes de réglementation. Pour éviter cela, la législation devrait clairement définir les différentes étapes du processus d'audit. Les audits doivent être non discriminatoires et objectifs dans leur application à tous les cas. Dans le même temps, les partis ne recevant pas de financement public et ne s'engageant pas dans des activités financières importantes (par exemple, flux de trésorerie entrant et sortant de leurs comptes), pourraient être exemptés de l'audit, à moins qu'il n'y ait des indications d'infractions à des règlements clés, car les obligations d'audit peuvent mettre à rude épreuve les ressources personnelles et financières de très petits partis ou nouvellement constitués. La législation devrait alors préciser quelles catégories de partis sont exclues des audits. Une telle approche contribuerait également à réduire la charge de travail de l'organe de contrôle, qui pourrait ainsi se concentrer sur les grands partis disposant de plus de fonds. L'organe de contrôle devrait signaler les infractions présumées aux autorités répressives compétentes.
279. Les irrégularités dans les rapports financiers, le non-respect des règles en matière de rapports financiers ou la mauvaise utilisation des fonds publics doivent entraîner la perte de tout ou partie de ces fonds pour le parti politique. Les autres sanctions disponibles peuvent inclure l'imposition d'amendes administratives au parti. Comme l'a déclaré le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, les partis politiques devraient faire l'objet de « sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives » en cas de violation des règles relatives au financement des partis politiques<sup>241</sup>. Les sanctions relatives à une violation de la loi, sont examinées plus en détail ci-dessus aux paragraphes. 271 et suivants. Les organes pertinents devraient pouvoir suspendre le remboursement des dépenses de campagne dans les cas où l'audit et l'analyse des états financiers d'un parti révèlent qu'ils sont incomplets, jusqu'à ce que des éclaircissements supplémentaires aient été reçus<sup>242</sup>.
280. Comme indiqué ci-dessus, toutes les sanctions doivent être souples et proportionnées par nature. Dans le domaine des infractions financières, il faut notamment tenir compte du montant de l'argent en jeu, des tentatives éventuelles de dissimuler l'infraction et du caractère récurrent de l'infraction.
281. Si les sanctions pénales sont réservées aux violations graves qui portent atteinte à l'intégrité publique ou qui peuvent menacer la sécurité nationale (par exemple dans le cas de financements étrangers), il devrait y avoir une série de sanctions administratives disponibles non seulement pour l'acquisition ou l'utilisation abusive de fonds par des partis politiques, comme indiqué au paragraphe 278, mais aussi pour des actes individuels répréhensibles.

#### **4. Droit à un recours effectif**

282. L'article 13 de la CEDH dispose que « [t]oute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours

---

<sup>241</sup> Recommandation sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, annexe, article 16.

<sup>242</sup> Voir l'avis conjoint du BIDDH et de la Commission de Venise CDL-AD(2015)025, par. 25-26.

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 similaires établissant le droit à un recours effectif figurent à l'article 8 de la DUDH, à l'article 2 du PIDCP et à l'article 5 de la CERD. Ainsi, la législation de l'État doit prévoir un recours effectif pour toute violation des droits fondamentaux des partis politiques et de leurs membres, en particulier le droit à la liberté d'association et d'expression. Le recours peut être assuré par une autorité administrative, législative ou judiciaire compétente, mais doit être disponible pour toutes les violations des droits fondamentaux affirmés par les instruments internationaux et régionaux. Pour être efficaces, les recours doivent être fournis rapidement, car un recours accordé trop tard n'est guère utile. De même, la législation doit étendre le droit de contrôle judiciaire de ces décisions aux personnes ou autres parties affectées par la décision dans l'un de leurs droits civils.

283. L'article 6 de la CEDH prévoit 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, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle ». Des dispositions similaires figurent à l'article 10 de la DUDH et à l'article 14 du PIDCP. Le paragraphe 5.10 du document de Copenhague de l'OSCE de 1990 engage les États participants à veiller à ce que « tout individu disposera d'un recours effectif contre les décisions administratives de façon à garantir le respect des droits fondamentaux et à assurer la sécurité juridique ». Cela comprend le droit de voir sa cause entendue publiquement et rapidement par un tribunal indépendant et impartial, ainsi que le droit à l'égalité d'accès aux procédures judiciaires. Le droit à un procès équitable et public, associé au droit à un recours effectif, garantit également un moyen de réparation adéquat en cas de violation des droits et libertés fondamentaux.
284. Pour que les procédures judiciaires pertinentes relèvent du champ d'application de l'article 6 de la CEDH, elles doivent comporter la détermination des droits et obligations civils des partis politiques et de leurs dirigeants ou membres, ou une accusation pénale à leur encontre<sup>243</sup>. La Cour européenne des droits de l'homme a estimé que la majorité des droits prévus par la Convention - y compris la liberté d'association<sup>244</sup> - sont des « droits civils » et relèvent de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention<sup>245</sup>. Cependant, jusqu'à présent, la Cour n'a pas étendu la protection de l'article 6(1) aux affaires relatives à la dissolution d'un parti politique, car elles concernent un droit politique et non un droit civil<sup>246</sup>. Une exception était reconnue lorsque la procédure judiciaire concernait également le transfert de biens après la dissolution ; dans cette situation, les droits de propriété du parti ou des membres étaient visés<sup>247</sup>.
285. La Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH estiment qu'en raison de l'importance fondamentale des partis politiques en tant qu'instruments de la liberté d'association et du processus démocratique, toute restriction imposée aux partis doit pouvoir être soumise à un tribunal indépendant, au moins en dernière instance. En outre, l'interdiction/dissolution d'un parti politique est d'une nature tellement radicale qu'elle doit toujours être décidée par un tribunal.

---

<sup>243</sup> CEDH, *AB Kurt Kellerman c. Suède* (déc.), n° 41579/98, 1er juillet 2003 ; CEDH, *Shapovalov c. Ukraine*, n° 45835/05, 31 juillet 2012, par. 45.

<sup>244</sup> Ibid.

<sup>245</sup> CEDH, *Athanassoglou et autres c. Suisse* [GC], n° 27644/95, 6 avril 2000, par. 55.

<sup>246</sup> CEDH, *Hadep et Demir c. Turquie*, n° 28003/03, 14 décembre 2010, par. 87.

<sup>247</sup> CEDH, *Refah Partisi (Parti de la Prospérité) et autres c. Turquie* [GC], n° 41340/98 et 3 autres, 13 février 2003. Voir également CEDH, *Yazar et autres c. Turquie*, n° 22723/93 et 2 autres, 9 avril 2002, par.66 et, plus récemment, CEDH, *HADEP et Demir c. Turquie*, n° 28003/03, 14 décembre 2010, par. 87.

286. Dans les procédures judiciaires, il est important que ces affaires soient entendues dans un délai raisonnable. Les procédures ne peuvent être retardées sans risquer de porter atteinte au droit à un procès équitable<sup>248</sup>. La législation doit donc définir des délais raisonnables pour le dépôt des demandes et l'octroi des décisions, en tenant dûment compte de toute considération particulière découlant de la nature substantielle de la décision.

---

<sup>248</sup> Comité des droits de l'homme des Nations unies, Observation générale 32, *op. cit.* note 75, paragraphe 27.

## **ANNEXES**

### **Annexe A - Sélection d'instruments internationaux et régionaux**

Cette section comprend une sélection d'extraits d'instruments internationaux et régionaux pertinents, essentiels à la réglementation et au fonctionnement des partis politiques dans la région de l'OSCE et examinés dans le présent document. Le PIDCP et la CEDH représentent des obligations légales pour les Etats, ayant subi un processus de ratification. Bien que des documents tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme et le Document de Copenhague n'aient pas force de loi contraignante, la nature de ces engagements politiques les rend convaincants pour les États signataires.

#### **Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP)**

##### **Article 2**

1. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

2. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à prendre, en accord avec leurs procédures constitutionnelles et avec les dispositions du présent Pacte, les arrangements devant permettre l'adoption de telles mesures d'ordre législatif ou autre, propres à donner effet aux droits reconnus dans le présent Pacte qui ne seraient pas déjà en vigueur.

3. Les Etats parties au présent Pacte s'engagent à :

a) Garantir que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le présent Pacte auront été violés disposera d'un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ;

b) Garantir que l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative, ou toute autre autorité compétente selon la législation de l'Etat, statuera sur les droits de la personne qui forme le recours et développer les possibilités de recours juridictionnel ;

(c) Garantir la bonne suite donnée par les autorités compétentes à tout recours qui aura été reconnu justifié.

##### **Article 14**

1. Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil. Le huis clos peut être prononcé pendant la totalité ou une partie du procès soit dans l'intérêt des bonnes mœurs, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, soit lorsque l'intérêt de la vie privée des parties en cause l'exige, soit encore dans la mesure où le tribunal l'estimera absolument nécessaire lorsqu'en raison des circonstances particulières de l'affaire la publicité nuirait aux intérêts de la justice; cependant, tout jugement rendu en matière pénale ou civile sera public, sauf si l'intérêt de mineurs exige qu'il en soit autrement ou si le procès porte sur des différends matrimoniaux ou sur la tutelle des enfants.

##### **Article 19**

1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.

2. Toute personne a droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.

3 L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires :

- (a) Au respect des droits ou de la réputation d'autrui ;
- b) A la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques.

#### **Article 22**

1. Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts.

2. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit par les membres des forces armées et de la police.

3. Aucune disposition du présent article ne permet aux Etats parties à la Convention de 1948 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte - ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte - aux garanties prévues dans ladite convention.

#### **Article 26**

Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. A cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

### **Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes**

#### **Article 3**

Les Etats parties prennent dans tous les domaines, notamment dans les domaines politique, social, économique et culturel, toutes les mesures appropriées, y compris des dispositions législatives, 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.

#### **Article 4**

1. L'adoption par les Etats 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 tel qu'il est défini dans la présente Convention, mais ne doit en aucune façon avoir pour conséquence le maintien de normes inégales ou distinctes ; ces mesures doivent être abrogées dès que les objectifs en matière d'égalité de chances et de traitement ont été atteints.

#### **Article 7**

Les Etats parties prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans la vie politique et publique du pays et, en particulier, leur assurent, dans des conditions d'égalité avec les hommes, le droit : a) De voter à toutes les élections et dans tous les référendums publics et être éligibles à tous les organismes publiquement élus ; b) De prendre part à l'élaboration de la politique de l'Etat et à son exécution, occuper des emplois publics et exercer toutes les fonctions publiques à tous les échelons du gouvernement ; (c) De participer aux organisations et associations non gouvernementales s'occupant de la vie publique et politique du pays.

## **Convention internationale sur l'élimination de la discrimination raciale**

### **Article 2, paragraphe 2**

Les Etats parties prendront, si les circonstances l'exigent, dans les domaines social, économique, culturel et autres, des mesures spéciales et concrètes pour assurer comme il convient le développement ou la protection de certains groupes raciaux ou d'individus appartenant à ces groupes en vue de leur garantir, dans des conditions d'égalité, le plein exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ces mesures ne pourront en aucun cas avoir pour effet le maintien de droits inégaux ou distincts pour les divers groupes raciaux, une fois atteints les objectifs auxquels elles répondaient.

### **Article 5**

Conformément aux obligations fondamentales énoncées à l'article 2 de la présente Convention, les Etats parties s'engagent à interdire et à éliminer la discrimination raciale sous toute ses formes et à garantir le droit de chacun à l'égalité devant la loi sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique, notamment dans la jouissance des droits suivants : ...

ix) Le droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques

## **Convention relative aux droits des personnes handicapées**

### **Article 29**

Participation à la vie politique et publique

Les États Parties garantissent aux personnes handicapées la jouissance des droits politiques et la possibilité de les exercer sur la base de l'égalité avec les autres, et s'engagent : (a) À faire en sorte que les personnes handicapées puissent effectivement et pleinement participer à la vie politique et à la vie publique sur la base de l'égalité avec les autres, que ce soit directement ou par l'intermédiaire de représentants librement choisis, notamment qu'elles aient le droit et la possibilité de voter et d'être élues, et pour cela les États Parties, entre autres mesures :

(i) Veillent à ce que les procédures, équipements et matériels électoraux soient appropriés, accessibles et faciles à comprendre et à utiliser ; (ii) Protègent le droit qu'ont les personnes handicapées de voter à bulletin secret et sans intimidation aux élections et référendums publics, de se présenter aux élections et d'exercer effectivement un mandat électif ainsi que d'exercer toutes fonctions publiques à tous les niveaux de l'État, et facilitent, s'il y a lieu, le recours aux technologies d'assistance et aux nouvelles technologies ; (iii) Garantissent la libre expression de la volonté des personnes handicapées en tant qu'électeurs et à cette fin si nécessaire, et à leur demande, les autorisent à se faire assister d'une personne de leur choix pour voter ; (b) À promouvoir activement un environnement dans lequel les personnes handicapées peuvent effectivement et pleinement participer à la conduite des affaires publiques, sans discrimination et sur la base de l'égalité avec les autres, et à encourager leur participation aux affaires publiques, notamment par le biais : (i) De leur participation aux organisations non gouvernementales et associations qui s'intéressent à la vie publique et politique du pays, et de leur participation aux activités et à l'administration des partis politiques ; (ii) De la constitution d'organisations de personnes handicapées pour les représenter aux niveaux international, national, régional et local et de l'adhésion à ces organisations.

## **Convention des Nations unies contre la corruption**

### **Article 7, paragraphe 3**

Chaque État Partie envisage également d'adopter des mesures législatives et administratives appropriées, compatibles avec les objectifs de la présente Convention et conformes aux principes fondamentaux de son droit interne, afin d'accroître la transparence du financement

des candidatures à un mandat public électif et, le cas échéant, du financement des partis politiques.

## **Déclaration universelle des droits de l'homme**

### **Article 19**

Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit.

### **Article 20**

1. Toute personne a droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques.
2. Nul ne peut être obligé de faire partie d'une association.

## **Comité des droits de l'homme, Observation générale No 25 : Le droit à prendre part à la direction des affaires publiques, de voter et d'accéder, dans des conditions générales d'égalité aux fonctions publiques (Art. 25)**

25. La communication libre des informations et des idées concernant des questions publiques et politiques entre les citoyens, les candidats et les représentants élus est essentielle au plein exercice des droits garantis à l'article 25. Cela exige une presse et d'autres organes d'information libres, en mesure de commenter toute question publique sans censure ni restriction, et capable d'informer l'opinion publique. Il faut que les droits garantis aux articles 19, 21 et 22 du Pacte soient pleinement respectés, notamment la liberté de se livrer à une activité politique, à titre individuel ou par l'intermédiaire de partis politiques et autres organisations, la liberté de débattre des affaires publiques, de tenir des manifestations et des réunions pacifiques, de critiquer et de manifester son opposition, de publier des textes politiques, de mener campagne en vue d'une élection et de diffuser des idées politiques.

26. Le droit à la liberté d'association, qui comprend le droit de constituer des organisations et des associations s'intéressant aux affaires politiques et publiques est un élément accessoire essentiel pour les droits protégés par l'article 25. Les partis politiques et l'appartenance à des partis jouent un rôle important dans la direction des affaires publiques et dans le processus électoral. Les Etats devraient veiller à ce que, dans leur gestion interne, les partis politiques respectent les dispositions applicables de l'article 25 pour permettre aux citoyens d'exercer les droits qui leur sont reconnus dans cet article.

## **Déclaration et programme d'action de Pékin**

### **Article 13**

Le renforcement du pouvoir d'action des femmes et leur pleine participation sur un pied d'égalité à tous les domaines de la vie sociale, y compris aux prises de décisions et leur accès au pouvoir, sont des conditions essentielles à l'égalité, au développement et à la paix ;

### **Article 24**

Prendre toutes les mesures voulues pour éliminer toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et des petites filles ainsi que les obstacles à l'égalité des sexes et à la promotion des femmes et du renforcement de leur pouvoir d'actions ;

### **Article 32**

Redoubler d'efforts pour que toutes les femmes et les filles que de multiples obstacles, tenant à des facteurs tels que race, âge, langue, origine ethnique, culture, religion, incapacités ou appartenance à une population autochtone, privent de tout pouvoir et de toute possibilité de

progrès puissent jouir à égalité de tous les droits de la personne humaine et de toutes les libertés fondamentales ;

### **Plate-forme d'action**

Strategic objective G.1. Take measures to ensure women's equal access to and full participation in power structures and decision-making TRAD

#### **Actions à prendre par les gouvernements :**

Prendre des mesures, y compris, le cas échéant, dans les systèmes électoraux, qui encouragent les partis politiques à intégrer les femmes à des postes publics électifs et non électifs dans les mêmes proportions et niveaux que les hommes.

#### **Par les partis politiques :**

(a) Envisager de revoir les structures et procédures des partis aux fins d'éliminer tous les obstacles qui entravent directement ou indirectement la participation des femmes ;

(b) Envisager des initiatives qui permettent aux femmes de participer pleinement à toutes les structures internes d'élaboration des politiques et aux processus de présentation de candidature à des postes électifs et autres ;

(c) Envisager d'incorporer la problématique hommes-femmes dans leur programme politique et veiller à ce que les femmes puissent participer au même titre que les hommes à la direction des partis politiques. **Par les gouvernements,**

Les gouvernements, les institutions publiques, le secteur privé, les partis politiques, les syndicats, les organisations patronales, les établissements universitaires et de recherche, les organes sous-régionaux et régionaux et les organisations non gouvernementales et internationales devraient :

a) Agir concrètement pour créer une masse critique de femmes dirigeantes, cadres et gestionnaires aux postes stratégiques de prise de décisions ;

b) Créer des mécanismes permettant de vérifier que les femmes accèdent aux niveaux supérieurs de la prise de décisions, ou renforcer les mécanismes existants ;

c) Examiner les critères de recrutement et de nomination aux organes consultatifs et de décision, ainsi que de promotion aux postes élevés, pour s'assurer qu'ils sont appropriés et n'entraînent pas de discrimination à l'égard des femmes ;

(d) Encourager les organisations non gouvernementales, les syndicats et le secteur privé à s'efforcer de réaliser dans leurs rangs l'égalité entre femmes et hommes, y compris l'égalité de participation dans leurs organes de décision et dans les négociations dans tous les domaines et à tous les niveaux ;

e) Élaborer des stratégies de communication pour promouvoir le débat public sur les nouveaux rôles des hommes et des femmes dans la société et dans la famille (tels qu'ils sont définis au paragraphe 30) ;

### **Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, Observation générale n° 23 : Vie politique et publique**

41. Les Etats parties devraient faire en sorte que leur constitution et leur législation soient conformes aux principes de la Convention et, en particulier, à ceux énoncés aux articles 7 et

42. Les Etats parties sont tenus de prendre toutes les mesures appropriées et, en particulier, de promulguer des lois conformes à leur constitution pour que des entités comme les partis politiques et les syndicats, qui ne sont pas toujours soumis directement à l'obligation de respecter la Convention, n'exercent pas de discrimination à l'égard des femmes et respectent les principes énoncés aux articles 7 et 8.

43. Les Etats parties devraient élaborer et mettre en œuvre des mesures temporaires spéciales qui garantissent aux femmes une représentation égale à celle des hommes dans tous les domaines stipulés aux articles 7 et 8.

43. Les Etats parties qui formulent des réserves aux articles 7 et 8 devraient expliquer la raison et l'effet de ces réserves, préciser si elles sont liées à des attitudes traditionnelles, coutumières ou stéréotypées concernant le rôle des femmes dans la société et indiquer les mesures qu'ils prennent pour modifier ces attitudes. Ils devraient aussi vérifier régulièrement si le maintien desdites réserves est justifié et inclure, dans leurs rapports, un calendrier indiquant les dates auxquelles ils prévoient de les retirer.

#### **Recommandations Article 7**

45. S'agissant du paragraphe a) de l'article 7, les mesures à mettre en œuvre et dont il faudra assurer systématiquement le suivi doivent notamment viser à :

- a) Faire en sorte que les femmes et les hommes occupent des emplois publics dans des proportions équilibrées ;
- b) Faire en sorte que les femmes comprennent la signification et l'importance du droit de vote et sachent comment l'exercer ;
- c) Faire en sorte de lever les obstacles à l'égalité entre les sexes, notamment ceux liés à l'analphabétisme, la langue et la pauvreté, et ceux qui s'opposent à la liberté de mouvement des femmes ;
- (d) Aider les femmes qui se heurtent à de tels obstacles à exercer leur droit de voter et d'être éligible.

(...)

48. Lorsqu'ils rendent compte de l'application de l'article 7, les Etats parties devraient :

- h) Fournir des informations sur la sous-représentation des femmes dans les partis politiques et leurs instances dirigeantes, dans les syndicats et dans les organisations et associations professionnelles et analyser les facteurs qui y contribuent.

### **Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, Observation générale n° 25 : Mesures temporaires spéciales**

#### **Paragraphe 18**

Les mesures prises par les États parties en application du paragraphe 1 de l'article 4 devraient avoir pour but d'accélérer l'instauration d'une égale participation des femmes et des hommes à la vie politique, économique, sociale, culturelle, civile ou autre. Le Comité considère que l'application de ces mesures n'est pas tant une exception à la règle de la non-discrimination, qu'une façon de souligner que les mesures temporaires spéciales font partie intégrante de la stratégie que les Etats parties doivent adopter pour instaurer l'égalité de fait ou réelle entre les sexes en ce qui concerne l'exercice des libertés et des droits fondamentaux. Alors que les mesures temporaires spéciales sont souvent un moyen de remédier aux effets de la discrimination passée à l'égard des femmes, l'obligation que la Convention fait aux Etats parties d'améliorer la condition de la femme pour instaurer l'égalité de fait ou réelle avec les hommes existe indépendamment de toute preuve de discrimination passée. Le Comité estime que l'adoption et l'application par les Etats parties des mesures visées dans la Convention n'ont pas pour objet d'imposer une discrimination aux hommes.

#### **Paragraphe 23**

L'adoption et l'application de mesures temporaires spéciales peuvent donner lieu à controverse quant aux qualifications et aux mérites du groupe ou des personnes concernés, et alimenter l'argumentation à l'encontre du traitement préférentiel accordé aux femmes, censées être moins qualifiées que les hommes dans des domaines tels que la politique, l'éducation et l'emploi. Étant donné que les mesures temporaires spéciales ont pour objectif d'accélérer l'instauration de l'égalité de fait ou réelle, il importe de réexaminer soigneusement la question des qualifications et du mérite du point de vue de la discrimination fondée sur le sexe, notamment en ce qui concerne l'emploi dans les secteurs public et privé, car cette question est circonscrite de déterminations normatives et culturelles. En ce qui concerne la nomination, la sélection ou l'élection de candidats à des fonctions politiques ou à des charges

publiques, des facteurs autres que les qualifications et le mérite peuvent également jouer un rôle, en particulier le respect des règles démocratiques et le choix des électeurs.

### **Paragraphe 29**

Les États parties devraient expliquer pourquoi, le cas échéant, ils n'ont pas adopté de mesures temporaires spéciales. Pour justifier cette omission, il ne leur suffit pas d'invoquer l'impuissance, ni d'expliquer leur inertie par la puissance des forces du marché ou des forces politiques, celles par exemple qui caractérisent le secteur privé, les associations et les partis politiques. Ils se souviendront qu'en vertu de l'article 2 de la Convention, qui doit être interprété à la lumière de tous les autres articles, c'est à l'État partie qu'incombe la responsabilité de ce que font ces divers intervenants.

### **Paragraphe 32**

Les États parties devraient expliquer pourquoi, le cas échéant, ils n'ont pas adopté de mesures temporaires spéciales. Pour justifier cette omission, il ne leur suffit pas d'invoquer l'impuissance, ni d'expliquer leur inertie par la puissance des forces du marché ou des forces politiques, celles par exemple qui caractérisent le secteur privé, les associations et les partis politiques. Ils se souviendront qu'en vertu de l'article 2 de la Convention, qui doit être interprété à la lumière de tous les autres articles, c'est à l'État partie qu'incombe la responsabilité de ce que font ces divers intervenants.

## **Comité des droits des personnes handicapées, Observation générale n° 1 sur l'article 12 : Égalité de reconnaissance devant la loi**

48. Le déni ou la restriction de la capacité juridique a été utilisé pour empêcher certaines personnes handicapées de participer à la vie politique et en particulier d'exercer leur droit de vote. Afin de reconnaître pleinement la capacité juridique des personnes handicapées dans tous les aspects de la vie sur la base de l'égalité, il importe de reconnaître la capacité juridique de ces personnes de participer à la vie politique et publique (art. 29). Ceci signifie que la capacité d'une personne de prendre des décisions ne saurait être invoquée pour empêcher les personnes handicapées d'exercer leurs droits politiques, y compris le droit de vote, le droit de se porter candidat lors des élections et le droit d'être membre d'un jury.

49. Les États parties ont l'obligation de protéger et de promouvoir le droit des personnes handicapées d'avoir accès à un accompagnement de leur choix lorsqu'elles votent à bulletin secret et de participer à toutes les élections et tous les référendums sans discrimination. Le Comité recommande en outre aux États parties de garantir le droit des personnes handicapées de se présenter aux élections et d'exercer effectivement un mandat électif ainsi que d'exercer toutes fonctions publiques à tous les niveaux de l'État, et de faire bénéficier ces personnes d'aménagements raisonnables et d'un accompagnement, lorsqu'elles le souhaitent, dans l'exercice de leur capacité juridique.

## **Comité des droits des personnes handicapées, Observation générale n° 2 sur l'article 9 : Accessibilité**

43. L'article 29 de la Convention garantit aux personnes handicapées le droit de participer à la vie politique et publique ainsi qu'à la conduite des affaires publiques. Les personnes handicapées seraient dans l'impossibilité d'exercer effectivement ces droits dans des conditions d'égalité si les États parties ne veillaient pas à ce que les procédures, équipements et matériels électoraux soient appropriés, accessibles et faciles à comprendre et à utiliser. Il importe aussi que les réunions politiques et les documents utilisés et établis par les partis politiques ou les candidats individuels participant aux élections soient accessibles. Dans le cas contraire, les personnes handicapées sont privées de leur droit de participer au processus politique dans des conditions d'égalité. Les personnes handicapées qui sont élues à une

fonction publique doivent avoir les mêmes possibilités que les autres de s'acquitter de leur mandat dans des conditions de pleine accessibilité.

### **Comité des droits des personnes handicapées, Observation générale n°3 sur les femmes et les filles handicapées**

60. Les femmes et les filles handicapées ont de tout temps été réduites au silence, c'est pourquoi elles sont largement sous-représentées dans les processus décisionnels publics. Du fait du déséquilibre des pouvoirs et de la discrimination plurielle, elles n'ont pas eu les mêmes possibilités de créer des organisations qui puissent faire connaître leurs besoins en tant que femmes, enfants et personnes handicapées, ou d'adhérer à de telles organisations.

### **Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme)**

#### **Article 10**

1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les États de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou 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, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.

#### **Article 11**

1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts.

2. 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'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'État.

#### **Article 14**

La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction 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, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

#### **Article 16**

Aucune des dispositions des articles 10, 11 et 14 ne peut être considérée comme interdisant aux Hautes Parties contractantes d'imposer des restrictions à l'activité politique des étrangers.

## **Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne des droits de l'homme) - Protocole 12**

### **Article 1**

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

2. Nul ne peut faire l'objet d'une discrimination de la part d'une autorité publique quelle qu'elle soit fondée notamment sur les motifs mentionnés au paragraphe 1.

## **Convention-cadre pour la protection des minorités nationales**

### **Article 4**

1. Les Parties s'engagent à garantir à toute personne appartenant à une minorité nationale le droit à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi. A cet égard, toute discrimination fondée sur l'appartenance à une minorité nationale est interdite.

2. Les Parties s'engagent à adopter, s'il y a lieu, des mesures adéquates en vue de promouvoir, dans tous les domaines de la vie économique, sociale, politique et culturelle, une égalité pleine et effective entre les personnes appartenant à une minorité nationale et celles appartenant à la majorité. Elles tiennent dûment compte, à cet égard, des conditions spécifiques des personnes appartenant à des minorités nationales.

3. Les mesures adoptées conformément au paragraphe 2 ne sont pas considérées comme un acte de discrimination.

### **Article 7**

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 et à la liberté de pensée, de conscience et de religion.

## **Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local**

### **Article 3**

Chaque Partie s'engage, sous réserve des dispositions de l'article 9, à garantir aux résidents étrangers, dans les mêmes conditions qu'à ses propres ressortissants :

a) le droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans ingérence d'autorités publiques et sans considérations de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de télévision ou de cinéma à un régime d'autorisation ;

b) le droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de leurs intérêts. En particulier, le droit à la liberté d'association implique le droit pour les résidents étrangers de créer leurs propres associations locales aux fins d'assistance mutuelle, de conservation et d'expression de leur identité culturelle ou de défense de leurs intérêts par rapport aux questions relevant de la collectivité locale, ainsi que le droit d'adhérer à toute association.

## **Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne**

### **Article 12**

1. Toute personne a droit à la liberté de réunion pacifique et à la liberté d'association à tous les niveaux, notamment dans les domaines politique, syndical et civique, ce qui implique le droit de toute personne de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts.
2. Les partis politiques au niveau de l'Union contribuent à l'expression de la volonté politique des citoyens de l'Union.

### **Article 21**

1. Est interdite toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.
2. Dans le domaine d'application des traités et sans préjudice de leurs dispositions particulières, toute discrimination exercée en raison de la nationalité est interdite.

### **Article 23**

L'égalité entre les femmes et les hommes doit être assurée dans tous les domaines, y compris en matière d'emploi, de travail et de rémunération.

Le principe de l'égalité n'empêche pas le maintien ou l'adoption de mesures prévoyant des avantages spécifiques en faveur du sexe sous-représenté.

## **Décision du Conseil ministériel de l'OSCE 7/09 sur la participation des femmes à la vie politique et publique**

Le Conseil ministériel  
(...)

Demande aux États participants :

1. D'envisager de prévoir des mesures spécifiques pour atteindre l'objectif de la parité entre les sexes dans tous les organes législatifs, judiciaires et exécutifs, y compris les services de sécurité, tels que les services de police ;
2. D'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 ;
3. D'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 ;
4. D'envisager de prendre des mesures en vue d'instaurer l'égalité des chances dans les services de sécurité, y compris les forces armées, s'il y a lieu, afin de permettre d'assurer l'équilibre entre les hommes et les femmes en matière de recrutement, de maintien en fonction et de promotion ;
5. De concevoir et d'introduire au besoin des processus ouverts et participatifs qui renforcent la participation des femmes et des hommes dans toutes les phases de l'élaboration de la législation, des programmes et des politiques ;
6. De faire le nécessaire pour que les femmes et les hommes contribuent sur un pied d'égalité aux initiatives de consolidation de la paix ;
7. De prendre les mesures voulues pour mettre en place, le cas échéant, des mécanismes nationaux efficaces pour mesurer l'égalité de la participation et de la représentation des femmes ;

8. De soutenir, selon qu'il conviendra, les organismes non gouvernementaux et de recherche pour l'établissement d'études ciblées et d'initiatives de sensibilisation en vue de déterminer les obstacles spécifiques à la participation des femmes à la vie politique et publique et pour la promotion de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes ;

9. D'encourager un partage des tâches et des responsabilités parentales entre les femmes et les hommes afin de faciliter l'égalité des chances pour les femmes de participer effectivement à la vie politique et publique.

## **Document de la réunion de Copenhague de la Conférence sur la dimension humaine de la CSCE (Document de Copenhague)**

### **Paragraphe 7**

Pour faire en sorte que la volonté du peuple soit le fondement des autorités publiques, les Etats participants ...

(7.5) - 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 ;

(7.6) - 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 ;

(7.7) - veilleront à ce que la loi et l'ordre public de l'Etat contribuent à faire en sorte que les campagnes politiques se déroulent dans un climat d'équité et de liberté excluant toute pression administrative, violence ou intimidation qui interdirait aux partis et aux candidats d'exposer librement leurs opinions et leurs qualités, ou empêcherait les électeurs d'en prendre connaissance et d'en débattre ou de voter sans crainte de sanctions ;

(7.8) - veilleront à ce qu'aucun obstacle d'ordre juridique ou administratif ne s'oppose au libre accès aux médias sur la base de la non-discrimination pour tous les groupes ou groupements politiques et toutes les personnes désirant participer à des élections ;

### **Paragraphe 9**

Les États participants réaffirment que :

(9.1) - toute personne a droit à la liberté d'expression, y compris le droit de communiquer. Ce droit comprend la liberté d'exprimer des opinions ainsi que de recevoir et de transmettre des informations et des idées, sans ingérence de la part des autorités publiques et sans considération de frontières. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet de restrictions que si ces restrictions sont prévues par la loi et compatibles avec les normes internationales communément admises. En particulier, aucune limitation ne doit être apportée à l'accès et à l'utilisation des moyens de reproduction de documents de toute nature, sous réserve, toutefois, de respecter les droits relatifs à la propriété intellectuelle, y compris les droits d'auteur ;

(9.3) - le droit d'association est garanti. Est garanti également le droit de former un syndicat et d'y adhérer librement, sous réserve du droit général dont jouit tout syndicat de déterminer ses propres conditions d'adhésion. Ces droits excluent tout contrôle préalable. La liberté d'association des travailleurs, y compris le droit de grève, est garantie, sous réserve des limites prévues par la loi et compatibles avec les normes internationales communément admises ;

### **Paragraphe 10**

Réaffirmant leur engagement de garantir effectivement les droits de chacun de connaître les droits de l'homme et les libertés fondamentales et d'agir en conséquence, et de contribuer activement, à titre individuel ou en association avec d'autres, à leur promotion et à leur protection, les Etats participants s'engagent : (10.4) - 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.

### **Document de la réunion de Moscou de la Conférence sur la dimension humaine de l'OSCE (Document de Moscou)**

(41) Les États participants décident

(41.1) – d'assurer la protection des droits de l'homme des personnes handicapées ;

(41.2) - de prendre des mesures pour assurer l'égalité des chances pour ces personnes de participer pleinement à la vie de leur société ;

(41.3) – de promouvoir la participation appropriée de ces personnes à la prise de décisions dans les domaines qui les concernent ;

(41.4) – d'encourager les services et la formation des travailleurs sociaux pour la réinsertion professionnelle et sociale des personnes handicapées ;

(41.5) - de promouvoir des conditions favorables permettant l'accès des personnes handicapées aux services et bâtiments publics, au logement, aux transports, aux activités culturelles et aux loisirs.

### **Paragraphe 26**

Les États participants reconnaissent qu'une démocratie vigoureuse dépend de l'existence, en tant que partie intégrante de la vie nationale, de valeurs et de pratiques démocratiques ainsi que d'un large éventail d'institutions démocratiques. Ils encourageront donc, faciliteront et, le cas échéant, soutiendront les efforts pratiques de coopération et le partage d'informations, d'idées et de compétences entre eux et par des contacts directs et une coopération entre individus, groupes et organisations dans les domaines suivants :

-Le développement des partis politiques et leur rôle dans les sociétés pluralistes

**OSCE High Commissioner on National Minorities (HCNM) [\*Handbook on Observing and Promoting the Participation of National Minorities in Electoral Processes\*](#) (2014), spécialement les pp. 29-32 sur la liberté d'association (n'existe pas en français).**

International law concerning freedom of association implies that individuals and their associations are free to: (a) associate with any person, whether a citizen, resident, refugee or foreigner; (b) form an association; (c) determine the purpose, defining characteristics and internal rules of the association; and (d) decide, on a non-discriminatory basis, who may join or who may not join the association.

This approach applies to all associations, including political parties. It also applies to cultural and community associations that represent national minorities and NGOs that support minorities. Although states may encourage associations to diversify their membership, a state should respect the rights of national minorities to establish associations, including political parties, based on minority or communal identities.

The right to self-identification for minorities is important. The practice of arbitrarily denying the existence of minority groups or imposing ethnic affiliation on persons belonging to national minorities should not be allowed. Associations or political parties based on such self-identification can be established by minority groups. While each state is entitled to find the best way to respond to the diversity of interests of its citizens, it must ensure full respect for freedom of association. As long as the activities of individuals mobilizing communities along

identity lines to form a political party do not call for, or resort to, violence, there should be no impediment to them associating in that manner.

(...)

Justifications for restrictions on associations promoting the interests of national minorities often invoke national security. Unless the association promotes the use of violence to achieve its objectives, the restriction is unlikely to be justifiable as a threat to national security. The ECtHR has consistently held that, unless there is a call to use violence or otherwise challenge democracy, an association that seeks to change the existing structures of the state peacefully and democratically does not, on that ground alone, threaten national security. The fact that a political party seeks to mobilize a national minority to pursue its interests does not of itself justify interference.

While full respect for equal rights and non-discrimination may reduce or even eliminate the demand for political parties formed on the basis of ethnic ties, in some situations such communal parties may be the only hope for effective representation of specific interests and, thus, promote the effective participation of national minorities. At the same time, all parties should be open and should seek to include members of minorities, but ethnic parties are also bound, like any other actor, by the prohibition against discrimination. Moreover, inter-community political platforms can play an important role in promoting the integration of society and the effective participation of minorities.

**OSCE/HCNM [Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life \(1999\)](#)**, ), spécialement les Recommandations 8 et 9 (n'existent pas en français).

8) *The regulation of the formation and activity of political parties shall comply with the international law principle of freedom of association. This principle includes the freedom to establish political parties based on communal identities as well as those not identified exclusively with the interests of a specific community.*

8) In principle, democracies should not interfere with the way in which people organize themselves politically — as long as their means are peaceful and respectful of the rights of others. Essentially, this is a matter of freedom of association, as articulated in a wide variety of international instruments including: Article 20 of the Universal Declaration of Human Rights; Article 22 of the International Covenant on Civil and Political Rights; Article 11 of the European Convention on Human Rights; and paragraph 6 of the Copenhagen Document. Freedom of association has also been guaranteed specifically for persons belonging to national minorities under paragraph 32.6 of the Copenhagen Document and Article 7 of the Framework Convention. More specifically, paragraph 24 of Part VI of the Helsinki Document commits OSCE participating States “to ensure the free exercise by persons belonging to national minorities, individually or in community with others, of their human rights and fundamental freedoms, including the right to participate fully, ... in the political ... life of their countries including ... through political parties and associations.”

While full respect for equal rights and non-discrimination will reduce or eliminate the demand and need for political parties formed on the basis of ethnic ties, in some situations such communal parties may be the only hope for effective representation of specific interests and, thus, for effective participation. Of course, parties may be formed on other bases, e.g. regional interests. Ideally, parties should be open and should cut across narrow ethnic issues; thus, mainstream parties should seek to include members of minorities to reduce the need or desire for ethnic parties. The choice of electoral system may be important in this regard. In any event, no political party or other association may incite racial hatred, which is prohibited by Article 20 of the International Covenant on Civil and Political Rights and Article 4 of the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination.

9) *The electoral system should facilitate minority representation and influence.*

- *Where minorities are concentrated territorially, single-member districts may provide sufficient minority representation.*
- *Proportional representation systems, where a political party's share in the national vote is reflected in its share of the legislative seats, may assist in the representation of minorities.*
- *Some forms of preference voting, where voters rank candidates in order of choice, may facilitate minority representation and promote inter-communal cooperation.*
- *Lower numerical thresholds for representation in the legislature may enhance the inclusion of national minorities in governance.*

9) The electoral system may provide for the selection of both the legislature and other bodies and institutions, including individual officials. While single member constituencies may provide sufficient representation for minorities, depending upon how the constituencies are drawn and the concentration of minority communities, proportional representation might help guarantee such minority representation. Various forms of proportional representation are practised in OSCE participating States, including the following: “preference voting”, whereby voters rank candidates in order of choice; “open list systems”, whereby electors can express a preference for a candidate within a party list, as well as voting for the party; “panachage”, whereby electors can vote for more than one candidate across different party lines; and “cumulation”, whereby voters can cast more than one vote for a preferred candidate. Thresholds should not be so high as to hamper minority representation.

**OSCE/ODIHR [Guidelines on Promoting the Political Participation of Persons with Disabilities \(Warsaw: 2019\)](#)**, spécialement les pp. 46-75 sur les partis politiques et les pp. 79-88 sur l'élaboration de lois et de politiques et la participation du public.

## **Annexe B - Cas sélectionnés**

Vous trouverez ci-dessous une sélection de la Cour européenne des droits de l'homme en rapport avec la discussion sur la formation des partis politiques et le droit à la libre association.

*AB Kurt Kelleman c. Suède (déc.)*, n°41579/98, 1 juillet 2003

*Abdulkadir Aydin et autres c. Turquie*, n° 53909/00, 20 septembre 2005

*Ahmed et autres c. Royaume-Uni*, n° 65/1997/849/1056, 2 septembre 1998

*Artyomov c. Russie (déc.)*, n°17582/05, 7 décembre 2006

*Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) c. Royaume-Uni*, n° 11002/05, 27 février 2007

*Association pour l'intégration européenne et les droits de l'homme et Ekimdjiev c. Bulgarie*, n° 62540/00, 28 juin 2007

*Athanassoglou et autres c. Suisse [GC]*, n° 27644/95, 6 avril 2000

*Branche moscovite de l'Armée du Salut c. Russie*, n° 72881/01, 5 octobre 2006

*Bowman c. Royaume-Uni*, n° 24839/94, 19 février 1998

*Chypre c. Turquie [GC]*, n°25781/94, 25781/94, 12 mai 2014

*Cumhuriyet Halk Partisi c. Turquie*, n°19920/13, 26 avril 2016

*Çonka c. Belgique*, n° 51564/99, 5 février 2002

*Église de Scientologie de Moscou c. Russie*, n° 18147/02, 5 avril 2007

*Emek Partisi et Şenol c. Turquie*, n° 39434/98, 31 mai 2005

*Genderdoc-M c. Moldavie*, n°. 9106/06, 12 juin 2012

*Glimmerveen et Hagenbeek c. les Pays-Bas (déc.)*, n° 8348/78 et 8406/79, 11 octobre 1979

*Gorzelik et autres c. Pologne*, n°. 44158/98, 20 décembre 2001

*Güneri et autres c. Turquie*, n° 42853/98 et 2 autres, 12 juillet 2005

*HADEP et Demir c. Turquie*, n° 28003/03, 14 décembre 2010.

*Herri Batasuna et Batasuna c. Espagne*, n° 25803/04 et 25817/04, 30 juin 2009

*Hizb Ut-Tharir et autres c. Allemagne (déc.)*, n° 31098/08, 12 juin 2012

*Kalifatstaat c. Allemagne (déc.)*, n° 13828/04, 11 décembre 2006

*Linkov c. République Tchèque*, n° 10504/03, 7 décembre 2006

*Loizidou c. Turquie (objections préliminaires)*, n° 15318/89, 23 mars 1995

*Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) c. Allemagne (déc.)*, n° 55977/13, 4 octobre 2016

*Ouranio Toxo et autres c. Grèce*, n° 74989/01, 20 octobre 2005

*Özgürlük ve Dayanışma Partisi (ÖDP) c. Turquie*, No. 7819/03, 10 mai 2012

*Parti communiste allemand (KPD) c. Allemagne (déc.)*, n° 250/57, 20 juillet 1957

*Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, n° 19392/92, 30 janvier 1998

*Parti de la démocratie (DEP) c. Turquie*, n° 25141/94, 10 décembre 2002

*Parti de la démocratie et de l'évolution et autres c. Turquie*, n° 39210/98 et 39974/98, 26 avril 2005

*Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. Turquie [GC]*, n° 23885/94, 8 décembre 1999

*Parti Nationaliste Basque – Organisation Régionale d'Iparralde v. France*, n° 71251/01, 7 juin 2007

*Parti présidentiel de Mordovie c. Russie*, n° 65659/01, 5 octobre 2004

*Parti républicain de Russie c. Russie*, n° 12976/07, 12 avril 2011

*Parti socialiste et autres c. Turquie*, n° 26482/95, 25 mai 1998

*Parti socialiste de Turquie (STP) et autres c. Turquie*, n° 26482/95, 12 novembre 2003

*Partidul Comunistilor (Nepeceristi) et Ungureanu c. Roumanie*, n° 46626/99, 3 février 2005

*Party for a Democratic Society (DTP) et autres c. Turquie*, n° 3840/10 et 6 autres, 12 janvier 2016

*Paunović et Milivojević c. Serbie*, n° 41683/06, 24 mai 2016

*Perinçek c. Suisse [GC]*, n° 27510/08, 15 octobre 2015

*Plattform "Ärzte für das Leben" c. Autriche*, n° 10126/82, 21 juin 1988

*Redfearn c. Royaume Uni*, n° 47335/06, 6 novembre 2012

*Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie [GC]*, n° 41340/98 et 3 autres, 3 octobre 2000

*Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. Turquie [GC]*, n° 41340/98 et 3 autres, 13 février 2003

*Rekvenyi c. Hongrie*, n° 25390/94, 20 mai 1999

*Scoppola c. Italie (no. 3) [GC]*, n°126/05, 22 mai 2012

*Shapovalov c. Ukraine*, n° 45835/05, 31 juillet 2012

- Sidiropoulos et autres c. Grèce*, n° 26695/95, 10 juillet 1998
- Sigurður A. Sigurjónsson c. Islande*, n° 16130/90, 30 juin 1993
- Staatkundig Gereformeerde Partij c. Pays-Bas (déc.)*, n° 58369/10, 10 juillet 2012
- Stankov et Organisation macédonienne unie Ilinden c. Bulgarie*, n° 29221/95 et 29225/95, 2 octobre 2001
- Strzelecki c. Pologne*, n° 26648/03, 10 avril 2012
- Sukhovetsky c. Ukraine*, n°. 13716/02, 28 mars 2006
- Sürek c. Turquie (no. 1) [GC]*, no. 26682/95, 8 juillet 1999
- Sørensen et Rasmussen c. Danemark [GC]*, n° 52562/99 et 52620/99, 11 janvier 2006
- Tebieti Mühaffize Cemiyetti et Israfilov c. Azerbaïdjan*, n° 37083/03, 8 octobre 2009
- Uzun c. Allemagne*, n° 35623/05, 2 septembre 2010
- Vogt c. Allemagne*, n° 17851/91, 26 septembre 1995
- Vona c. Hongrie*, n° 35943/10, 9 juillet 2013
- Willis c. Royaume Uni*, n° 36042/97, 11 juin 2002
- Wilson, National Union of Journalists et autres c. Royaume Uni*, nos. 30668/96 et 2 autres, 2 juillet 2002
- Yabloko Russian United Democratic Party et autres c. Russie*, n° 18860/07, 8 novembre 2016
- Yazar, et autres c. Turquie*, n° 22723/93 et 2 autres, 9 avril 2002
- Young, James et Webster c. Royaume Uni*, n° 7601/76 et 7806/77, 13 août 1981
- Yumak et Sadak c. Turquie [GC]*, n° 10226/03, 8 juillet 2008
- Ždanoka c. Lettonie [GC]*, n° 58278/00, 16 mars 2006
- Zevnik et autres c. Slovénie (déc.)*, n° 54893/18, 12 novembre 2019
- Jurisprudence sélectionnée par la Cour interaméricaine des droits de l'homme
- Manuel Cepeda Vargas c. Colombie, 26 Mai 2010
- Jurisprudence sélectionnée par le Comité des droits de l'homme des Nations unies
- Arenz c. Allemagne (1138/2002)*, A/59/40 vol. II (24 mars 2004) 548
- Bwalya c. Zambie (314/1988)*, PIDCP, A/48/40 vol. II (14 juillet 1993) 52 (CCPR/C/48/D/314/1988)
- Dergachev c. Bélarus (921/2000)* PIDCP, A/57/40 vol. II (2 avril 2002) 252 (CCPR/C/74/D/921/2000)

Jurisprudence sélectionnée des cours nationales

Cour Suprême des Etats Unis, *Smith v Allwright* (321 U.S. 649, 1944)

Cour Suprême de Canada:

*Frank de Jong v. Attorney General of Ontario*, Ontario Superior Court of Justice, case file 07-CV-333814PD1.

*Figuroa v Canada v. Attorney General* [2003] 1 S.C.R. 912, 2003 SCC 37

Conseil Constitutionnel français, Décision No. 89-271 DC du 11 Janvier 1990

Cour constitutionnelle fédérale allemande, BVerfG, 03.12.1968 - 2 BvE 1/67; 2 BvE 3/67; 2 BvE 5/67).

## **Annexe C - Documents de référence sélectionnés**

Recommandation (2003)4 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales

### Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Résolution 1736 (2010), Code de bonne conduite dans le domaine des partis politiques  
Résolution 1601(2008), Lignes directrices de procédure sur les droits et responsabilités de l'opposition dans un parlement démocratique  
Résolution 1546 (2007), Le code de bonne conduite des partis politiques  
Recommandation 1438 (2000) et Résolution 1344 (2003), La menace que les partis et mouvements extrémistes font peser sur la démocratie en Europe  
Résolution 1308 (2002), Restrictions sur les partis politiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe  
Recommandation 1516 (2001), Financement des partis politiques  
Résolution 1264 (2001), Résolution 1320 (2003) et Recommandation 1595 (2003), Code de bonne conduite en matière électorale  
Rapport sur le financement des partis politiques, Doc. 9077 (2001)  
Rapport sur les restrictions imposées aux partis politiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, Doc. 9526 (2002)  
Rapport sur l'incompatibilité de l'interdiction des partis politiques démocratiquement élus avec les normes du Conseil de l'Europe, Doc. 8467 (1999)

### Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)

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 session plénière (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 46e session plénière (9-10 mars 2001)  
CDL-AD (2002) 23 rev, Code de bonne conduite en matière électorale, adopté par la Commission de Venise lors de sa 52e session (18-19 octobre 2002)  
CDL-AD(2004)007rev, Lignes directrices et rapport explicatif sur la législation relative aux partis politiques : quelques questions spécifiques, adopté par la Commission de Venise lors de sa 58e session plénière (12-13 mars 2004)  
CDL-AD(2005)009, Rapport sur les règles électorales et les actions positives pour la participation des minorités nationales au processus décisionnel dans les pays européens, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 12ème réunion (10 mars 2005) et la Commission de Venise lors de sa 62ème session plénière (11-12 mars 2005)  
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 66ème session plénière (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 (9-10 juin 2006)  
CDL-AD(2004)004, Rapport sur la création, l'organisation et les activités des partis politiques sur la base des réponses au questionnaire sur la création, l'organisation et les activités des partis politiques, adopté par la Commission de Venise lors de sa 57e session plénière (12-13 décembre 2003)  
CDL-AD(2008)037, Rapport comparatif sur les seuils et autres caractéristiques des systèmes électoraux qui empêchent les partis d'accéder au Parlement, adopté par le Conseil des

élections démocratiques lors de sa 26e réunion (18 octobre 2008) et par la Commission de Venise lors de sa 77e session plénière (12-13 décembre 2008)

CDL-AD(2009)021, Code de bonne conduite dans le domaine des partis politiques adopté par la Commission de Venise lors de sa 77e session plénière (12-13 décembre 2008) et Rapport explicatif adopté par la Commission de Venise lors de sa 78e session plénière (13-14 mars 2009)

CDL(2010)030, Recommandation 1898(2010) de l'APCE sur les " seuils et autres caractéristiques des systèmes électoraux ayant une incidence sur la représentativité des parlements dans les Etats membres du Conseil de l'Europe " - Commission de Venise Commentaires en vue de la réponse du Comité des Ministres adoptée par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 32e réunion (11 mars 2010) et par la Commission de Venise lors de sa 82e session plénière (12-13 mars 2010)

CDL-AD(2013)011, Rapport sur le rôle des acteurs extra-institutionnels dans le système démocratique (lobbying), adopté par la Commission de Venise lors de sa 94e session plénière (8-9 mars 2013)

CDL-AD(2015)020, Rapport sur le mode de désignation des candidats au sein des partis politiques, adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 51e réunion (Venise, 18 juin 2015) et par la Commission de Venise lors de sa 103e session plénière (Venise, 19-20 juin 2015)

CDL-AD(2019)02, Rapport sur le financement des associations, adopté par la Commission de Venise lors de sa 118e session plénière (15-16 mars 2019).

#### Conseil des droits de l'homme des Nations unies

Rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, Promotion, protection et mise en œuvre du droit de participer aux affaires publiques dans le cadre de la législation existante en matière de droits de l'homme : meilleures pratiques, expériences, défis et moyens de les surmonter (U.N. Doc. A/HRC/30/26).

## **Annexe D - Codes modèles**

*Code de conduite des partis politiques : Faire campagne pour les élections démocratiques* (Stockholm : Institut international pour la démocratie et l'assistance électorale, 2009).

*Code de bonne conduite dans le domaine des partis politiques* (Venise : Commission européenne pour la démocratie par le droit, 2008).

*Minimum Standards for the Democratic Functioning of Political Parties* (Washington : National Democratic Institute for International Affairs, 2008).