



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 8 décembre 2003

Diffusion restreinte
CDL-DEM (2003) 4
Or. Engl.

Etude n° 247 / 2003

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT

(COMMISSION DE VENISE)

**PROJET PRELIMINAIRE DE LIGNES DIRECTRICES
SUR LA LEGISLATION RELATIVE
AUX PARTIS POLITIQUES :
QUESTIONS SPECIFIQUES**

par

M. H.-H. VOGEL (Membre suppléant, Suède)

LIGNES DIRECTRICES
adoptées par la Commission de Venise
lors de sa ... réunion plénière

La Commission de Venise :

S'étant engagée à promouvoir les principes fondamentaux de la démocratie, de la primauté du droit et de la protection des droits de l'Homme, dans un contexte d'amélioration de la sécurité démocratique pour tous;

Prenant en considération le rôle essentiel des partis politiques dans toute démocratie ;

Considérant que la Convention européenne des Droits de l'Homme protège en tant que droits fondamentaux la liberté de réunion et d'association (article 11) et la liberté d'expression (article 10) et que la liberté de s'associer dans le cadre des partis politiques est protégée comme faisant partie des libertés générales de réunion et d'association;

Estimant que la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme indique que toute ingérence dans l'exercice des droits protégés par les articles 10 et 11 de la convention doit être évaluée au regard de ce qui «est indispensable dans une société démocratique»;

Considérant que l'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme interdit la discrimination;

Etant consciente que la Convention européenne des Droits de l'Homme dans son article 16 permet certaines restrictions quant aux activités politiques des étrangers;

Penant en considération la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local ;

Reconnaissant le besoin de promouvoir davantage les standards en matière de la législation sur les partis politiques sur la base des valeurs du patrimoine juridique européen ;

A adopté les lignes directrices suivantes :

A. Au sens de ces lignes directrices, un parti politique est considéré comme une association des personnes dont un des buts est la participation à la gestion des affaires publiques par le biais de la présentation de candidats à des élections libres et démocratiques ;

B. L'enregistrement en tant que mesure permettant de reconnaître une association comme un parti politique, sa participation aux élections générales ou pour son financement public ne constitue pas *per se* une violation des droits prévus dans les articles 11 et 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Toutefois, toute restriction de l'enregistrement du parti doit être « nécessaire dans une société démocratique » et proportionnelle quant à l'objectif visé par la mesure en question.

C. Toute exigence relative à l'activité des partis politiques, comme condition du maintien du statut de parti politique, de même que leur contrôle et leur supervision,

doivent être évaluées au regard de ce qui est « nécessaire dans une société démocratique ».

D. L'interdiction générale d'être membre des partis politiques imposée aux citoyens étrangers et aux apatrides n'est pas justifiée. Les citoyens étrangers et les apatrides doivent être en mesure de participer d'une certaine façon à la vie politique de leur pays de résidence. Au moins, l'Etat de résidence doit permettre à ces personnes d'être membres de partis politiques.

RAPPORT EXPLICATIF

OBSERVATIONS GENERALES

1. La Commission de Venise a traité des différents aspects de la législation sur les partis politiques dans toute une série de lignes directrices, rapports, avis et commentaires. Entre 1997 et 1999, suite à la demande du Secrétaire général du Conseil de l'Europe, la Commission de Venise a effectué une étude sur l'interdiction des partis politiques. Cette étude a abouti à l'adoption au cours de la 41^{ème} session plénière de la Commission de Venise (Venise, 10 - 11 décembre 1999)¹ des lignes directrices sur l'interdiction des partis politiques et mesures analogues avec leur rapport explicatif, qui ont été ensuite transmises à l'Assemblée parlementaire et au Secrétaire général du Conseil de l'Europe. Une autre étude entreprise en 1999 et 2000 a analysé le financement des partis politiques, et a abouti au rapport adopté par la Commission de Venise à sa 44^{ème} réunion plénière (Venise, 13 - 14 octobre 2000) et aux lignes directrices adoptées au cours de la 46^{ème} réunion plénière (Venise, 9 - 10 mars 2001)². Une troisième étude – sur la bonne conduite en matière électorale - qui a touché à plusieurs aspects du droit des partis politiques, a été menée pour répondre à une résolution de la Commission permanente de l'Assemblée parlementaire. Elle a abouti à des lignes directrices et au rapport explicatif qui, sous le titre de Code de bonne conduite en matière électorale, ont été adoptés par la Commission à ses 51^{ème} et 52^{ème} réunions plénières (Venise, 5 - 6 juillet et 18 - 19 octobre 2002)³. Parmi les autres questions où la Commission a pris note, entériné ou adopté des avis, on peut mentionner les quatre suivants:

- la loi sur les partis politiques en Arménie⁴;
- la législation sur les partis politiques en Ukraine⁵;
- la loi sur les partis politiques et les organisations socio-politiques en République de Moldova⁶;
- le projet de loi sur l'interdiction des organisations et unions extrémistes en Géorgie⁷.

2. Finalement, en 2003, la Sous-commission des institutions démocratiques a mené une étude sur la création, l'organisation et les activités des partis politiques. A cette fin un questionnaire adressé aux pays membres a été adopté par la Sous-commission des institutions démocratiques (Venise, 13 mars 2003)⁸ ; les réponses à ce questionnaire ont

¹ CDL-INF (2000) 1.

² CDL-INF (2001) 8.

³ CDL-AD (2002) 23.

⁴ Cf. CDL (2001) 30, 43, CDL (2002) 88, 89 et 90.

⁵ Cf. CDL-AD (2002) 17.

⁶ Cf. CDL-AD (2002) 28.

⁷ CDL-AD (2003) 11rev.

⁸ CDL-DEM (2003) 1rev.

été compilées⁹ et un rapport résumant les réponses a été adopté par la Commission de Venise le*¹⁰.

3. Le but des lignes directrices adoptées antérieurement par la Commission de Venise¹¹ était d'établir des principes communs à tous les Etats-membres du Conseil de l'Europe et autres pays qui partagent les valeurs établies par et reflétées dans la Convention européenne des Droits de l'Homme – cette convention étant non seulement un instrument du droit international, mais également, « un instrument de l'ordre public européen »¹² comme l'a défini la Cour européenne des Droits de l'Homme. Par conséquent, sur le plan juridique du Conseil de l'Europe, le point de départ pour les discussions systématiques et commentaires sur les questions générales du droit des partis politiques doivent être les règles générales, les principes et les standards, qui sont basés sur la Convention en général et ses articles 11 sur la liberté de réunion et d'association et 10 sur la liberté d'expression en particulier. D'autres dispositions, comme par exemple l'article 14 sur l'interdiction de la discrimination ainsi que le Protocole 12¹³ et l'article 16 sur les restrictions à l'activité politique des étrangers et la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local¹⁴ doivent être prises en considération.
4. L'article 11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme protège le droit de s'associer en partis politiques comme faisant partie la liberté générale de réunion et association :
 - «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'Etat. »
5. Le droit à la liberté d'association dans le contexte de la Convention se trouve dans la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, et est normalement interprété avec l'article 10 sur la liberté d'expression. L'article 10 de la Convention dispose que :

⁹ CDL-DEM (2003) 2rev.

¹⁰ CDL-DEM *.

¹¹ Cf. CDL-INF (2000) 1, Rapport explicatif.

¹² Cour européenne des Droits de l'Homme, jugement de Loizidou contre la Turquie (Objections préliminaires), Application no. 15318/89, Jugement du 23 mars 1995, para. 75.

¹³ STE no. 177.

¹⁴ STE no. 144.

«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 Etats 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. »

6. La Cour européenne des Droits de l'Homme a établi 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 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 »¹⁵.

7. A cette réflexion la Cour a ajouté l'observation suivante :

« Il n'est pas de démocratie sans pluralisme. C'est pourquoi la liberté d'expression consacrée par l'article 10 vaut, sous réserve du paragraphe 2, 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 ... En tant que leurs activités participent d'un exercice collectif de la liberté d'expression, les partis politiques peuvent déjà prétendre à la protection de l'article 10 de la Convention¹⁶.

8. En plus, la Cour, en établissant le lien entre la démocratie et la Convention, a observé que:¹⁷

« La démocratie représente sans nul doute un élément fondamental de « l'ordre public européen » (...). Ceci ressort d'abord du préambule à la Convention, qui établit un lien très clair entre la Convention et la démocratie en déclarant que la sauvegarde et le

¹⁵ L'arrêt du Refah Partisi (le parti de la prospérité) et autres c. la Turquie. Numéro de requête 00041340/98 et arrêt du 13 février 2003 para. 88, arrêt du 31 juillet 2001, para 44, répétant ce que la CEDH avait statué auparavant ; arrêt Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie, 133/1996/752/951, arrêt du 30 janvier 1998, para 42 (citant entre autres l'arrêt Vogt c. Allemagne, requête n° 17851/91, arrêt du 26 septembre 1995, para. 64), l'arrêt Parti socialiste et autres c. la Turquie, 20/1997/804/1007, l'arrêt du 25 mai 1998, para 41 et l'arrêt du Parti de liberté et démocratie (ÖZDEP) c. la Turquie, requête no 23885/94. L'arrêt du 8 décembre 1999, para 37.

¹⁶ Affaire Refah Partisi , Arrêt de 13 février 2003, para. 89 ; cf : affaire de 31 juillet 2001, para 44.

¹⁷ Affaire Refah Partisi , Arrêt du 13 février 2003, para. 86, arrêt du 31 juillet 2001, para 45, en citant ses observations dans le cas du Parti communiste unie de la Turquie, para.45.

développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales reposent sur un régime politique véritablement démocratique d'une part, et sur une conception commune et un commun respect des droits de l'homme d'autre part (...). Le même préambule énonce ensuite que les Etats européens ont en commun un patrimoine d'idéal et de traditions politiques, de respect de la liberté et de prééminence du droit. La Cour a vu dans ce patrimoine commun les valeurs sous-jacentes à la Convention (...); à plusieurs reprises, elle a rappelé que celle-ci était destinée à sauvegarder et promouvoir les idéaux et valeurs d'une société démocratique (...).

En outre, les articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention requièrent d'apprécier les ingérences dans l'exercice des droits qu'ils consacrent à l'aune de ce qui est « nécessaire dans une société démocratique ». La seule forme de nécessité capable de justifier une ingérence dans l'un de ces droits est donc celle qui peut se réclamer de la « société démocratique ». La démocratie apparaît ainsi comme l'unique modèle politique envisagé par la Convention et, partant, le seul qui soit compatible avec elle. »

9. La Cour a fait ces observations dans des affaires qui portaient sur l'interdiction des partis politiques. Toutefois, la Commission de Venise est d'avis qu'il n'y a pas de raison de ne pas appliquer le droit comme indiqué par la Cour dans les cas concernant les partis politiques en général. Tout contrôle exercé sur les partis politiques, doit prendre en considération le fait que les restrictions imposées aux partis politiques et leurs membres doivent être conformes à la loi, comme l'a souligné la Cour, et être conformes aux principes de *légalité* et de *proportionnalité*.¹⁸

OBSERVATIONS SPECIFIQUES

a. *L'enregistrement des partis politiques*

10. L'étude sur la création, l'organisation et les activités des partis politiques déjà mentionnée, qui a été menée en 2003 par la Sous-commission des institutions démocratiques, a démontré que la plupart des pays étudiés considèrent que l'enregistrement est une étape importante pour la reconnaissance de l'association en tant que parti politique, ainsi que pour la participation aux élections et le financement public. Cette pratique – comme la Commission de Venise l'a déjà indiqué dans les lignes directrices en matière de l'interdiction et de dissolution des partis politiques – même si elle est vue comme une restriction au droit à la liberté d'association et d'expression, ne sera pas considérée *per se* comme étant une violation des droits protégés par les articles 11 et 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Cependant, les exigences de l'enregistrement diffèrent d'un pays à un autre. L'enregistrement peut être considéré comme étant une mesure qui requiert seulement des efforts limités pour le parti concerné afin qu'elle lui soit accordée. Pourtant, des exigences d'une portée considérable peuvent lever le seuil pour l'enregistrement à un niveau déraisonnable, qui peut être incompatible avec la Convention. Toutes les dispositions en rapport avec l'enregistrement doivent être aussi nécessaires dans une société démocratique et proportionnées à l'objectif recherché par les mesures en question.¹⁹

¹⁸ CDL-INF (2000) 1, para. 6.

¹⁹ CDL-INF (2000) 1, para. 6.

b. Exigences relatives aux activités des partis politiques, leur contrôle et leur supervision

11. La même prudence doit être appliquée quand il s'agit des exigences relatives aux activités des partis politiques comme condition préalable au maintien du statut du parti politique, ainsi qu'à leur contrôle et leur supervision. L'autonomie des partis politiques est la pierre angulaire des libertés de réunion et d'association et de la liberté d'expression protégées par la Convention européenne des Droits de l'Homme. Comme la Cour européenne des Droits de l'Homme l'a déclaré, la Convention exige que l'interférence avec l'exercice de ces droits soit évaluée au regard de ce qui est « nécessaire dans une société démocratique ». La seule nécessité capable de justifier une interférence avec n'importe lequel de ces droits est donc celle qui peut revendiquer à bon droit pour une « société démocratique²⁰ ». En particulier, le contrôle des statuts ou de la chute d'un parti devrait être d'abord interne, c'est-à-dire qu'il devrait être exercé par les membres du parti. Concernant le contrôle externe, les membres d'un parti devraient avoir accès à un tribunal dans le cas où ils considéreraient qu'une décision d'un organe du parti violerait ses statuts. En général, le contrôle judiciaire sur les partis devrait être préféré au contrôle par l'exécutif²¹.

c. Adhésion

12. L'étude de la Sous-commission mentionnée ci-dessus a montré également que, dans beaucoup de pays, des dispositions constitutionnelles ou législatives limitent l'adhésion aux partis politiques aux citoyens nationaux uniquement.

13. Les restrictions aux activités politiques des citoyens étrangers et les apatrides sont possibles en droit international. La raison souvent évoquée pour cette règle est le souhait d'éviter des conflits de politique étrangère. Mais cela peut difficilement justifier une exclusion générale des citoyens étrangers ou apatrides de l'appartenance aux partis politiques. Les dispositions concernant les activités politiques des citoyens étrangers ou apatrides devraient prendre en compte que même ces personnes sont comprises dans les garanties des droits fondamentaux des documents sur les droits de l'homme applicables en Europe. En 1992, la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local²² a été ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe et elle est entrée en vigueur en 1997. A la lumière de cette Convention, une interdiction absolue de l'adhésion des non-citoyens aux partis politiques peut être considérée comme injustifiée. Un moyen raisonnable de respecter les standards européens à cet égard serait de laisser les citoyens étrangers et les apatrides participer jusqu'à une certaine limite à la vie politique de leur pays de résidence. Au minimum, le pays de résidence devrait rendre possible l'adhésion aux partis politiques des citoyens étrangers ou apatrides ; cependant, il est à noter que les citoyens étrangers et les apatrides, dans beaucoup de pays européens, peuvent voter aux élections locales et peuvent même être élus lors de telles élections.

²⁰ Cas de Refah Partisi, Jugement du 13 février 2003, para. 86, citant ses observations dans le Cas du Parti communiste uni de Turquie, para. 45.

²¹ CDL-AD (2002) 17, para. 4.

²² STE n° 144.