



Strasbourg, le 8 décembre 2008

Etude n° 414 / 2006

CDL-EL(2008)027*
Or. angl.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

**PROJET DE RAPPORT EXPLICATIF
DU CODE DE BONNE CONDUITE
EN MATIÈRE DE PARTIS POLITIQUES**

de

M. Carlos CLOSA MONTERO (membre, Espagne)

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

SOMMAIRE

I. Introduction	3
II. Principes généraux	3
1. Définition	3
a. Type spécifique d'association	3
b. Liberté de création	4
b.1 Enregistrement.....	5
b.2 Interdiction ou dissolution	6
c. Cadre juridique	9
c.1 Règles internationales.....	9
c.2 Règles nationales.....	10
2. Principes directeurs pour les partis politiques.....	10
a. Prééminence du droit.....	11
b. Démocratie.....	12
c. Non-discrimination.....	13
d. Transparence et ouverture.....	13
III. Organisation interne des partis politiques.....	13
1. Membres	14
2. Organisation.....	20
3. Désignation des dirigeants et des candidats aux élections.....	23
IV. Financement.....	31
1. Sources	32
a. Financement privé.....	32
b. Financement public.....	34
2. Limitations	35
3. Mécanismes de contrôle	35
V. Fonctions politiques.....	37
1. Programme	37
2. Formation.....	39
3. Elections	41
4. Exercice du pouvoir et rôle dans l'opposition.....	44
5. Coopération internationale	50

I. Introduction

1. Le 17 avril 2007, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a adopté la Résolution 1546 (2007) dans laquelle elle invite la Commission de Venise à élaborer un code de bonne conduite en matière de partis politiques (paragraphe 15) qui définirait les éléments les plus importants du comportement de ces partis.

2. Comme indiqué dans la résolution, le code vise expressément à renforcer la démocratie interne des partis politiques et à accroître leur crédibilité aux yeux des citoyens, contribuant ainsi à la légitimité du processus et des institutions démocratiques dans leur ensemble et favorisant la participation à la vie politique, et à promouvoir les principes démocratiques tels que l'égalité, le dialogue, la coopération, la transparence et la lutte contre la corruption (paragraphe 10).

3. Comme l'Assemblée parlementaire l'a demandé dans la résolution, ce document devrait s'appuyer sur l'expérience des partis politiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et s'inspirer des bonnes pratiques existantes, en tenant compte de la législation et de la pratique nationales dans le domaine de la réglementation des activités des partis politiques et des statuts de ces derniers.

4. Les autres sources sont les textes adoptés par l'Assemblée parlementaire comme la Recommandation 1438 (2000) et la Résolution 1344 (2003) sur la menace des partis et mouvements extrémistes pour la démocratie en Europe, la Résolution 1308 (2002) sur les restrictions concernant les partis politiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, la Recommandation 1516 (2001) sur le financement des partis politiques ainsi que la Résolution 1264 (2001), la Résolution 1320 (2003) et la Recommandation 1595 (2003) sur le code de bonne conduite en matière électorale ainsi que les lignes directrices de la Commission de Venise sur la législation relative aux partis politiques (2006)¹ ; les lignes directrices sur le financement des partis politiques (2000)², les lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues (1999)³ et le code de bonne conduite en matière électorale (2002)⁴, plus d'autres déclarations et instruments internationaux. Pour finir, le code s'est aussi inspiré d'informations utiles figurant dans les rapports de certaines organisations et fondations internationales.

II. Principes généraux

Définition

a. Type spécifique d'association

5. Afin de donner une définition du type d'association auquel ce code s'adresse, les partis politiques peuvent être définis comme des associations à but non lucratif de personnes souhaitant agir dans une perspective à long terme, ayant donc une structure interne qui assure leur fonctionnement sur une base permanente et visant par là même à participer à la gestion

¹ CDL-AD(2004)007rev – Lignes directrices et rapport explicatif sur la législation relative aux partis politiques : questions spécifiques, adoptés par la Commission de Venise lors de sa [58^e session plénière \(Venise, 12-13 mars 2004\)](#).

² CDL-INF(2001)008 – Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques adoptés par la Commission de Venise à sa [46^e session plénière \(Venise, 9-10 mars 2001\)](#).

³ 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 à sa 41^e session plénière (Venise, 10-11 décembre 1999).

⁴ CDL-AD (2002) 023rev. – Code de bonne conduite en matière électorale : lignes directrices et rapport explicatif, adoptés par la Commission de Venise lors de sa 52^e session (Venise, 18-19 octobre 2002).

des affaires publiques en obtenant l'adhésion des électeurs à leur programme politique⁵. Les partis politiques présentent deux caractéristiques distinctes, à savoir qu'ils cherchent ouvertement à exercer le pouvoir politique par l'intermédiaire de leurs représentants élus et qu'ils s'engagent à exercer ce pouvoir dans l'intérêt commun⁶. Ce faisant, ils s'acquittent de fonctions essentielles pour la démocratie représentative, tant sociales (contribuant à la socialisation politique et à l'association des citoyens, et à l'expression de leur pluralisme idéologique) qu'institutionnelles (contrôlant l'exécutif et présentant d'autres politiques et candidats)⁷.

6. La Cour européenne des droits de l'homme a affirmé à plusieurs reprises que « les partis politiques constituent une forme d'association indispensable au bon fonctionnement de la démocratie »⁸. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a aussi reconnu que « les partis politiques constituent une caractéristique permanente des démocraties modernes, un élément clé de la concurrence électorale et un mécanisme de lien essentiel entre l'individu et l'Etat ». Leur rôle consiste à « intégrer les groupes et les individus dans le processus politique, à servir d'outil pour formuler et représenter leurs intérêts, à mettre en place les autorités publiques à différents niveaux, à élaborer des politiques et des programmes politiques alternatifs, et à demander des comptes au pouvoir exécutif »⁹.

b. Liberté de création

7. Aucune des caractéristiques des partis politiques évoquées dans le texte de ce code ne saurait justifier une restriction du droit de former des partis politiques ou une limitation des activités des partis politiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe au-delà de ce qui est prévu par la loi. Conformément à la Résolution 1308 (2002) de l'APCE sur les restrictions concernant les partis politiques dans les Etats membre du Conseil de l'Europe et aux lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues¹⁰ adoptées par la Commission de Venise, ces mesures ne peuvent être adoptées qu'exceptionnellement, si elles sont nécessaires pour préserver l'ordre démocratique et les droits de l'homme, en dernier recours et en conformité avec l'ordre constitutionnel et les procédures juridiques garantissant un procès équitable.

8. Les Etats membres du Conseil de l'Europe abordent différemment la question de la réglementation des partis politiques. La création de partis politiques peut être consacrée par la Constitution (en Azerbaïdjan, en Bulgarie, à Chypre, en Grèce, en Lituanie, en Fédération de Russie ou en Slovaquie, par exemple) ou être réglementée par la législation générale sur les associations (en Belgique, en France, en Finlande, aux Pays-Bas ou en Ukraine, par exemple) ; elle peut relever d'une législation particulière sur les partis politiques (comme en Arménie, en Azerbaïdjan, en Bulgarie, en Estonie, en Lituanie, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », en Moldova, en Norvège, en Roumanie, en Espagne et au Royaume-Uni) ou ne pas être réglementée (comme en Islande, en Italie, à Malte ou en Suisse).

⁵. Cette définition minimale se fonde sur des éléments des définitions classiques de M. Weber, La Palombara et Weiner, Sartori et Duverger.

⁶. Ibid., p. 23.

⁷ Ibid, pp. 27 et 28.

⁸ Voir la Cour européenne des droits de l'homme, 30 janvier 1998, arrêt Parti communiste unifié de Turquie et autres contre Turquie.

⁹ Résolution 1546(2007) sur le Code de bonne conduite des partis politiques, paragraphe 4.

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

b.1 Enregistrement¹¹

9. Dans de nombreux Etats membres, l'enregistrement est une étape nécessaire pour la reconnaissance officielle d'une association en tant que parti politique, ainsi que pour la participation aux élections et le financement. L'enregistrement peut aussi être requis pour disposer de la personnalité juridique ou pour permettre à l'association d'ouvrir un compte bancaire, de bénéficier d'un financement public ou de détenir des biens (par exemple en Azerbaïdjan, en Croatie, en Géorgie ou en Ukraine). Dans certains Etats, cette procédure a simplement des conséquences techniques, comme en Suède, où aucun enregistrement n'est nécessaire pour que le parti puisse prendre part aux élections ; ce dernier peut néanmoins souhaiter procéder à son enregistrement pour éviter une utilisation induite de son appellation. Dans d'autres pays, aucun enregistrement n'est requis (Allemagne, Grèce ou Suisse).

10. Lorsqu'il est exigé, l'enregistrement est en général effectué par les ministères compétents (en principe le ministère de la Justice ou celui de l'Intérieur) ou par des organes judiciaires (par exemple en Bulgarie, en Pologne ou en Roumanie). Dans certains pays, les partis politiques sont tenus de s'enregistrer auprès de plusieurs autorités (comme en Turquie : Procureur général de la Cour de cassation et ministère de l'Intérieur). Si l'enregistrement est refusé, après une période généralement fixée à 30 jours, un recours en justice est d'ordinaire possible.

11. Certaines conditions formelles d'enregistrement peuvent être prévues par la loi, par exemple une adresse permanente, le paiement d'un droit d'enregistrement, la publication dans les médias d'informations sur la création du parti, l'adoption de statuts ou d'un règlement intérieur, l'élaboration d'un programme, l'élection d'un conseil et/ou de comités, etc. Dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe, l'enregistrement des partis politiques est aussi assujéti à des exigences plus substantielles en matière d'appellation, de représentation territoriale ou de nombre minimum d'adhérents.

12. Pour ce qui est de la représentation territoriale, des conditions existent dans certains Etats membres, comme en Irlande (disposer d'un état-major) et en Turquie (avoir un bureau national dans la capitale). En Moldova, les partis politiques doivent implanter des antennes régionales du parti ou de l'organisation comptant un nombre minimal de membres dans au moins la moitié des subdivisions territoriales administratives de niveau 2. Les partis politiques sont aussi tenus de mettre en place des antennes régionales dans plus de la moitié des régions de la Fédération de Russie. En Ukraine, les partis politiques doivent créer et enregistrer leurs organisations régionales, communales et de circonscription dans la plupart des régions et districts ukrainiens ainsi que dans les villes de Kiev et de Sébastopol et en République autonome de Crimée, dans les six mois qui suivent la date de leur enregistrement auprès du ministère de la Justice. Pour ce qui est de la Moldova et de l'Ukraine, la Commission de Venise a estimé que ces dispositions pouvaient considérablement restreindre l'activité politique aux niveaux régional et local et soulevaient des problèmes de compatibilité avec la liberté d'association.

13. En ce qui concerne le nombre minimum d'adhérents nécessaire, l'enregistrement des partis politiques est souvent soumis à un certain nombre de signatures de membres fondateurs. En Azerbaïdjan, en Estonie et en Lituanie, la loi exige 1 000 signatures tandis que 5 000 sont nécessaires en Autriche, en Moldova et en Norvège. En Roumanie, les signatures de 10 000 membres fondateurs sont exigées, et elles sont assorties de conditions strictes de répartition géographique.

¹¹ Cette partie repose sur le rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur la liberté d'association (2006), volume II, pages 4 et 5, publication : Conseil de l'Europe.

14. De même, en Fédération de Russie, les modifications apportées fin décembre 2004 à la loi de juillet 2001 sur les partis politiques ont subordonné l'enregistrement des partis (et la subsistance des partis enregistrés) à l'existence de 50 000 membres au niveau national (contre 10 000 précédemment), avec au moins 500 représentants dans la moitié des régions du pays et de pas moins de 250 membres dans les autres régions. Certains pays imposent des conditions relativement peu contraignantes en matière d'adhérents (100 membres en Serbie, 200 en Lettonie et 500 dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et au Bélarus) tandis que d'autres sont particulièrement exigeants.

15. L'enregistrement peut être une simple formalité dans certains pays où la seule condition est de produire un certain nombre de signatures. D'autres pays s'assurent au contraire que le parti se conforme aux règles matérielles applicables à ses activités. Quelle que soit la nature des conditions, la règle essentielle à ce sujet est le principe d'égalité qui exige des Etats qu'ils demeurent neutres en ce qui concerne la création et l'enregistrement et qu'ils s'abstiennent de prendre des mesures qui pourraient privilégier certains courants politiques et en désavantager d'autres. Les conditions relatives à la représentation territoriale et au nombre minimal d'adhérents en particulier peuvent limiter les possibilités des personnes appartenant à une minorité nationale de constituer des partis politiques. En conséquence, les pays qui soumettent les partis politiques à des procédures d'enregistrement devraient s'abstenir d'imposer des conditions excessives en matière de représentation territoriale et de nombre minimum d'adhérents.

16. L'enregistrement légal d'une association comme condition de sa reconnaissance en tant que parti politique est une pratique acceptable qui ne constitue pas, en soi, une violation de la liberté d'association. Des exigences importantes en la matière peuvent néanmoins placer la barre à un niveau déraisonnable, potentiellement incompatible avec la Convention européenne des droits de l'homme. Toutes les dispositions relatives à l'enregistrement doivent répondre au critère de la nécessité dans le cadre d'une société démocratique et être proportionnées à l'objectif visé avec ces mesures. L'enregistrement de partis politiques ne devrait être refusé à titre de mesure préventive que dans les cas expressément indiqués dans les lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues, qui sont analysées dans la partie relative aux partis politiques enregistrés.

b.2 Interdiction ou dissolution

Réglementation

17. Si la liberté d'association, y compris celle de créer des partis politiques, doit être considérée comme l'une des pierres angulaires de la démocratie pluraliste, des restrictions de ce droit peuvent être justifiées conformément au paragraphe 2 de l'article 11 de la CEDH, à condition que ces restrictions – qui sont soit préventives, comme l'interdiction, soit répressives, comme la dissolution – soient conformes aux principes de légalité et de proportionnalité. Ces mesures doivent être « prévu[es] par la loi et (...) dans une société démocratique, nécessaire[s] à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ». En conséquence, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme exige que toute intervention dans l'exercice des droits et des libertés consacrés par les articles 10 et 11 de la CEDH soit évaluée au regard de ce qui est « nécessaire dans une société démocratique ».

18. Toute mesure entraînant l'interdiction ou la dissolution de partis politiques en particulier doit être conforme aux principes de légalité, d'exceptionnalité et de proportionnalité, et ne se justifie que dans les cas où les partis concernés prônent la violence ou l'utilisent comme un moyen politique pour renverser l'ordre constitutionnel démocratique du pays, mettant de ce fait en danger les droits et libertés garantis par la constitution. Même dans ces cas, les pouvoirs

publics devraient se demander si d'autres moyens, comme des amendes, le retrait des subventions de l'Etat, des sanctions administratives ou des poursuites judiciaires à l'encontre de tel ou tel membre du parti politique, pourraient résoudre la situation. Même le boycott du parti par d'autres groupes politiques, par exemple en rejetant systématiquement toute coalition avec ce parti, peut être efficace.

19. De plus, l'article 17 de la CEDH autorise les Etats à imposer des charges et des restrictions aux partis politiques dont le programme ou les activités visent « à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la convention ». La Cour européenne des droits de l'homme a indiqué que cette disposition avait pour objet général d'empêcher des groupements totalitaires d'exploiter en leur faveur les principes posés par la convention¹².

20. Il est possible de mettre fin aux activités de partis politiques enregistrés par divers moyens juridiques, à savoir l'interdiction, la dissolution ou la liquidation. L'interdiction ou la dissolution de partis politiques ne devraient être considérées que comme une mesure de dernier ressort à utiliser avec retenue, sous la responsabilité d'un juge, l'autorité judiciaire étant essentielle pour éviter des interventions pour des motifs purement politiques, et conformément aux procédures offrant les garanties nécessaires en matière de procès équitable, de transparence et d'équité, et ce dans le respect des normes établies par la Convention européenne des droits de l'homme.

*Principaux motifs d'interdiction ou de dissolution*¹³

21. L'étude comparative de la législation et de la pratique des Etats concernant l'interdiction et la dissolution des partis politiques menée par la Commission de Venise¹⁴, montre que les Etats membres du Conseil de l'Europe ont envisagé cette question de manière très variée, en fonction de leur parcours individuel. La grande majorité des Etats membres garantissent la liberté d'association mais n'en réglementent pas moins les activités et la plupart des réglementations nationales prévoient des sanctions contre les partis qui poursuivent certains buts ou adoptent les comportements suivants :

22. Discrimination fondée sur des motifs raciaux ou religieux (par exemple en Azerbaïdjan, au Bélarus, en Bulgarie, en Espagne, en France, en Géorgie, en Pologne, au Portugal et en Ukraine). Conformément aux recommandations de politique générale de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), la législation de ces pays prévoit la possibilité de dissoudre des organisations qui promeuvent le racisme, mais uniquement à la suite d'une décision de justice.

23. Les partis politiques qui favorisent la haine raciale, ethnique ou religieuse peuvent être interdits en France ainsi qu'en application du droit azerbaïdjanais et bulgare et des Constitutions du Bélarus, de l'Ukraine et de la Fédération de Russie. Les Constitutions polonaise et portugaise évoquent uniquement les partis racistes tandis que la discrimination fondée sur des motifs d'orientation sexuelle, de situation de famille, de maladie ou de handicap, entre autres, est aussi prise en considération en Espagne.

24. Totalitarisme (Autriche, Italie, Pologne et Portugal). Conformément à la Résolution 1344(2003) de l'APCE, qui dispose que l'exercice de la liberté d'association peut être limité pour lutter contre l'extrémisme, la Constitution portugaise interdit les partis politiques

¹² *Ibid.*, vol. I., paragraphe 22.

¹³ Classification établie par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe dans son rapport cité sur la liberté d'association, volume II, paragraphe 23.

¹⁴ CDL-INF (2000)001 – Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues.

fascistes et la Constitution polonaise interdit ceux dont les programmes s'inspirent de méthodes totalitaires ; la Constitution italienne interdit la reconstitution du parti fasciste dissous et l'Autriche interdit la renaissance du parti national socialiste.

25. Dans sa résolution, l'APCE recommande aux Etats membres de prévoir dans leur législation des sanctions efficaces dans les cas dans lesquels des préjudices, émanant d'un parti extrémiste, sont constatés ; des sanctions proportionnées et dissuasives contre l'incitation publique à la violence, à la discrimination raciale et à l'intolérance ; la suspension ou le retrait du financement public d'organisations promouvant l'extrémisme ; ou, en tant que mesure d'exception, la dissolution.

26. Des bonnes pratiques dans ce domaine sont aussi recensées et recommandées aux partis politiques : mise au point de programmes et d'activités reposant sur le respect des libertés et droits fondamentaux, exclusion des alliances politiques avec des partis extrémistes et propositions de politiques d'éducation à la citoyenneté démocratique et de solutions plausibles aux problèmes socio-économiques comme le chômage, l'immigration et la sécurité, qui inquiètent le public et dont les partis extrémistes tirent parti.

27. Promotion de la violence (Albanie, Danemark, Espagne et Portugal notamment). La possibilité d'une dissolution des partis politiques impliqués dans des activités terroristes est expressément prévue par la législation de la Turquie et du Royaume-Uni ainsi qu'en Espagne où un parti séparatiste basque a été interdit sur décision judiciaire en raison de ses liens avec un groupe terroriste. En Géorgie et en Lettonie, les partis peuvent être interdits s'ils favorisent la violence par la propagande.

28. Usurpation du pouvoir de l'Etat (Azerbaïdjan, Bulgarie, Estonie et Ukraine, par exemple). Les formulations varient selon les constitutions des Etats membres ; elles vont de l'interdiction de partis qui menacent l'existence (Allemagne) ou l'indépendance de l'Etat (Ukraine, Géorgie) à l'exigence du respect de la souveraineté nationale (France, Arménie) ou de l'intégrité territoriale de l'Etat (Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Fédération de Russie, France, Moldova, Slovaquie ou Turquie).

29. Certaines dispositions ont été jugées incompatibles avec la CEDH et les lignes directrices. Par exemple, la dissolution des partis politiques, prévue dans la législation moldave sur les partis politiques, en raison d'un nombre d'adhérents inférieur à un certain seuil. Dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », la loi prévoit l'obligation pour les partis politiques de soumettre des preuves écrites à la juridiction compétente pour montrer que le nombre de membres fondateurs n'a pas baissé. Lorsque le nombre de membres restants est inférieur à 1 000, la législation lituanienne prévoit la dissolution ou la réorganisation d'un parti politique dans un délai de six mois, après information du Centre des registres.

30. Certains pays interdisent la création de partis politiques à caractère régional ou territorial (Géorgie) ou de partis qui, en raison de leur appellation ou de leurs programmes, ont un caractère ou une portée régionaux (Portugal). La Cour européenne des droits de l'homme a cependant statué qu'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 Etat et se mêler à la vie politique de celui-ci afin de trouver, dans le respect des règles démocratiques, des solutions qui puissent satisfaire tous les acteurs concernés. Le principe de la séparation entre les partis et l'Etat, interdisant l'exercice direct du pouvoir par les partis politiques, est un motif particulier qui peut justifier la dissolution dans les anciens pays socialistes d'Europe centrale et orientale comme la Slovaquie, la Hongrie et l'Arménie.

31. Le délai écoulé entre deux réunions de l'instance supérieure d'un parti (Croatie) et l'absence de publication des ressources financières du parti (Albanie) ou la violation systématique des règles relatives au financement des partis (Ukraine) sont d'autres motifs de

dissolution ou d'interdiction d'un parti politique. Les sanctions économiques qui s'appliquent ailleurs en pareil cas pourraient être envisagées. Dans certains pays, les partis politiques peuvent perdre leur statut si aucun de leurs candidats n'est élu lors de scrutins nationaux alors que d'après les lignes directrices, ils devraient être autorisés à poursuivre leurs activités en vertu de la législation générale applicable aux associations. En Arménie par exemple, la nouvelle loi sur les partis politiques dispose qu'un parti politique fait l'objet d'une liquidation s'il ne participe pas à deux élections législatives consécutives ou s'il n'obtient pas 1 % au moins des suffrages exprimés à l'occasion de l'une de deux élections législatives consécutives.

32. Toute exigence relative à l'activité des partis politiques, comme condition du maintien de leur statut, doit être évaluée au regard de ce qui est « nécessaire dans une société démocratique ». Les pouvoirs publics devraient s'abstenir de tout contrôle excessif, politique ou autre, sur les activités des partis politiques. Toute intervention des pouvoirs publics dans les activités des partis politiques, en particulier celle conduisant à leur interdiction ou à leur dissolution, devrait être interdite par la loi, exceptionnelle, proportionnelle à l'objectif visé et dûment motivée et la législation devrait ouvrir aux partis des possibilités de recours judiciaire contre ce type de décision.

c. Cadre juridique

33. La plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe protègent les partis politiques explicitement ou implicitement au moyen de dispositions constitutionnelles concernant les libertés classiques d'association et d'expression consacrées par les instruments internationaux fondamentaux et adoptent une législation particulière pour réglementer leurs activités essentielles et d'autres aspects connexes. La présente partie porte essentiellement sur les différents niveaux de réglementation concernant les partis politiques et sur les principales questions dont traitent les instruments internationaux et nationaux et ceux d'autoréglementation, comme les statuts et les chartes des partis.

c.1 Règles internationales

34. Au niveau international, il convient de tenir compte des dispositions de deux instruments fondamentaux. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966), qui développe les droits de cette nature proclamés par la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), reconnaît le droit d'avoir des opinions et le droit à la liberté d'expression (article 19) ainsi que le droit à la liberté d'association (article 22), malgré les restrictions légales auxquelles l'exercice de ces droits peut être soumis en raison des responsabilités et des devoirs spéciaux qu'il comporte.

35. Avec une portée régionale et dans le but de promouvoir la garantie collective de certains des droits énoncés dans la Déclaration universelle, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), adoptée par les Etats membres du Conseil de l'Europe, reconnaît aussi les droits à la liberté d'expression (article 10) et le droit de s'affilier à des partis politiques dans le cadre de la liberté générale de réunion et d'association (article 11).

36. D'autres dispositions importantes de la CEDH comprennent l'interdiction de la discrimination en ce qui concerne la jouissance des droits et libertés reconnus dans la Convention (article 14) et la possibilité d'imposer des restrictions à l'activité politique des étrangers (article 16). La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a ainsi donné une interprétation cohérente du principe de non-discrimination en établissant clairement que toutes les distinctions ou différences de traitement n'équivalent pas à une discrimination. Le Protocole n° 12 à la CEDH, qui comprend une disposition générale sur la non-discrimination, et la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (1992) sont aussi pertinents.

c.2 Règles nationales

37. Au niveau national, la réglementation applicable aux partis politiques peut découler des constitutions, des lois, des règlements administratifs, voire de décisions de justice, lesquels représentent l'ensemble des textes applicables aux partis¹⁵. Les dispositions constitutionnelles réaffirment les libertés d'expression et d'association mais plusieurs constitutions ne mentionnent pas expressément les partis politiques (Albanie, Finlande, Irlande ou Suisse) et la plupart de celles qui les mentionnent ne donnent que des orientations sommaires sur leurs activités quotidiennes. Des règles plus détaillées, si tant est qu'il en existe, sur le comportement des partis figurent dans des textes particuliers qui portent généralement sur la définition d'un parti politique, les activités que les partis peuvent avoir et les types d'organisation jugés appropriés.

38. Comme les universitaires le précisent, l'élaboration d'une loi sur les partis suppose de savoir jusqu'à quel point la réglementation des partis relève de la puissance publique, d'où un grave dilemme : l'absence de règles s'accompagne du risque d'une politique impitoyable et compromet la responsabilité publique, mais une législation rigoureuse peut décourager la participation politique¹⁶. Compte tenu de ces avantages et de ces inconvénients, les Etats membres du Conseil de l'Europe ont mis au point, à des degrés divers, des règles relatives aux partis politiques qui sont révélatrices d'approches différentes de la microgestion juridique des partis politiques par l'Etat.

39. Lorsqu'une législation nationale sur les partis politiques a été adoptée, sa nature et son contenu diffèrent considérablement d'un pays à l'autre du point de vue des critères de création, des formalités d'enregistrement, voire des restrictions matérielles imposées aux activités des partis. Ces divergences sont profondément ancrées dans l'expérience politique et historique ou dans la trajectoire institutionnelle et les traditions démocratiques du pays. Cela étant, d'après les conclusions du Forum pour l'avenir de la démocratie (2006), les différences dictées par des spécificités locales ne sauraient remettre en cause ou affaiblir le caractère universel des principes de la démocratie, ce qui suppose au préalable un contexte dans lequel les libertés fondamentales consacrées par la CEDH peuvent être pleinement exercées.

40. Pour promouvoir des normes dans le domaine de la législation sur les partis politiques, sur la base du patrimoine juridique européen, la Commission de Venise a analysé différents aspects de ces lois et élaboré les lignes directrices sur le financement des partis politiques (2001)¹⁷ et sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues (2000)¹⁸. Une synthèse de ces documents apparaîtra ci-dessous, après le rapport thématique exhaustif du Secrétaire Général sur la liberté d'association (2006). Inspiré des travaux antérieurs, ce rapport donne des exemples de législations et pratiques dans les Etats membres au vu de l'étude sur l'établissement, l'organisation et les activités des partis politiques menée par la Commission de Venise en 2003.

2. Principes directeurs pour les partis politiques

41. La prééminence du droit, la démocratie et les droits de l'homme sont les trois piliers du patrimoine constitutionnel et juridique de l'Europe et du Conseil de l'Europe. Ainsi, les

¹⁵ Voir Kenneth JANDA, *Adopting Party Law*, Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives series, National Democratic Institute for International Affairs, 2005, pp. 3 et 4.

¹⁶ Voir *ibid.*, p.3.

¹⁷ CDL-INF (2001)008 – [Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques](#).

¹⁸ CDL-INF(2000)001 – Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues.

dispositions sur la démocratie, la prééminence du droit et la protection des droits de l'homme, à côté des normes qui régissent le système politique, la séparation des pouvoirs et l'interaction fondée sur l'équilibre et le contrôle mutuel, ainsi que l'organisation de l'administration publique comptent parmi les principes fondamentaux énoncés dans les constitutions des Etats membres du Conseil de l'Europe.

a. Prééminence du droit

42. De nombreuses constitutions nationales – des textes portugais, espagnol, français, allemand, suisse et italien aux textes arménien, roumain, grec et turc – reconnaissent expressément les partis politiques en tant qu'éléments essentiels du pluralisme démocratique, instruments fondamentaux de la participation politique propres à influencer la formulation des politiques nationales et condition préalable au bon fonctionnement de la démocratie représentative¹⁹. Cela étant, ces constitutions exigent des partis politiques qu'ils observent rigoureusement leurs dispositions et les lois relatives à leur libre création et à l'exercice des activités qu'ils sont en droit de mener conformément à la liberté d'association et d'expression d'opinions politiques et au droit d'éligibilité.

43. Ainsi, la reconnaissance et le respect scrupuleux du cadre constitutionnel existant par tous les partis politiques sont non seulement des éléments présentant une importance capitale pour leur crédibilité et pour la légitimité de l'ensemble du système démocratique aux yeux des citoyens mais aussi des conditions constitutionnelles formelles pour le plein exercice de la liberté d'association à des fins politiques. Les programmes et l'action des partis politiques devraient en conséquence reposer sur le respect de la prééminence du droit et sur celui des libertés et droits fondamentaux et de la démocratie entre autres principes de l'ordre constitutionnel et de l'ordre juridique national si ces partis visent à prendre part activement à la course électorale.

44. La plupart des lois nationales relatives aux partis politiques impose cette condition de respect de la constitution et de la législation nationales par rapport à la création et au fonctionnement des partis bien que leur champ d'application diffère d'un pays à l'autre, comme nous le verrons ci-dessous. La plupart des statuts de partis consultés aux fins de la présente étude contiennent une déclaration solennelle de principes : principes de liberté, d'égalité, de légalité et de démocratie, qui renvoie parfois aux normes internationales relatives à la protection des droits de l'homme et insiste soit sur la liberté, soit sur l'égalité et la justice sociale en fonction de leur idéologie particulière²⁰. Dans certains cas, ces principes sont énoncés dans des déclarations distinctes ou dans des déclarations de principes mais tout parti politique déclare adhérer officiellement aux valeurs constitutionnelles en s'engageant à en faire les principes de base de ses politiques et à les promouvoir dans le cadre des activités parlementaires et au sein des gouvernements auxquels il peut participer.

45. Le respect du cadre constitutionnel et juridique existant est fondamental pour que les partis politiques fonctionnent dans le respect de la loi et de manière efficace dans une démocratie, ce que les partis politiques semblent reprendre à leur compte au vu de leurs statuts. Il est toutefois

¹⁹ Voir l'article 10 de la Constitution portugaise ; l'article 6 de la Constitution espagnole ; l'article 4 de la Constitution française ; l'article 21 de la Constitution allemande ; l'article 137 de la Constitution suisse ; l'article 8 de la Constitution roumaine ; l'article 29 de la Constitution grecque ; l'article 67 de la Constitution turque et l'article 7 de la Constitution arménienne.

²⁰ Voir par exemple l'article 2 des statuts du Parti socialiste belge et l'article 1^{er} du Mouvement réformateur ; l'article 2 des statuts de l'Union française pour un mouvement populaire ; les paragraphes 12 à 31 des principes du parti de l'Union chrétienne-démocrate en Allemagne ; la partie 2 de l'acte constitutif du Parti vert irlandais et la partie 1 de celui du Parti travailliste irlandais ; la partie 1 des statuts du Parti travailliste norvégien ; l'article 3 du Parti socialiste ouvrier espagnol ; l'article 1^{er} des statuts de la Gauche unie et l'article 2 des statuts du Parti populaire en Espagne ; la partie 1 de l'acte constitutif du Parti social-démocrate suédois et au Royaume-Uni, la partie 4 du règlement du Parti travailliste et le préambule de l'acte constitutif du Parti des démocrates libéraux.

légitime de chercher à modifier pacifiquement la constitution si tel ou tel parti politique le souhaite, à condition que la procédure soit légale et que la modification proposée soit compatible avec les principes démocratiques fondamentaux. Comme les lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues l'indiquent clairement, le simple fait de contester l'ordre établi n'est pas considéré comme un acte répréhensible dans un Etat libéral et démocratique.

46. La création de partis politiques visant à renverser ou à modifier par la force l'ordre constitutionnel ou visant d'une manière ou d'une autre à provoquer une animosité dans la population est interdite par les constitutions ou la législation nationale sur les partis politiques. Il est important que les partis politiques s'engagent clairement à respecter ces limites lorsqu'ils agissent. En tant que principes permettant aux partis politiques d'agir, la prééminence du droit, la démocratie et le respect des droits et des libertés fondamentaux ne devraient pas être mis en cause.

b. Démocratie

47. L'obligation de respect de la démocratie est double. Non seulement le discours et les actions des partis politiques *ad extra* doivent être conformes aux principes démocratiques et à la prééminence du droit énoncés dans les dispositions constitutionnelles et juridiques du pays, mais leur organisation et leur fonctionnement internes doivent aussi observer au fond les principes de la démocratie et de la légalité. Il n'est pas satisfait aux principes fondamentaux de la démocratie par une adhésion purement formelle, ni par une reconnaissance superficielle dans les statuts du parti ; une application au fond *ad intra* est nécessaire [fonctionnement interne, paragraphe 4].

48. La démocratie à l'intérieur des partis se manifeste par les procédures internes aux partis qui favorisent la participation des membres du parti aux processus de délibération et de prise de décisions, en étendant la participation des militants de base à certaines tâches essentielles concernant la gouvernance du parti, comme le choix des dirigeants et des candidats aux élections ainsi que la définition des prises de position du parti. La démocratie interne 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. Les bonnes pratiques dans le domaine du fonctionnement démocratique au sein des partis politiques, parallèlement à la législation sur le sujet qui a été adoptée ou à défaut, aux textes résultant de leur propre initiative, sont essentielles pour renforcer la crédibilité du système démocratique dans son ensemble et d'une façon générale la culture démocratique.

49. Seuls quelques systèmes juridiques réglementent cette exigence de manière approfondie, mais plusieurs Etats exigent que la structure et le fonctionnement internes des partis soient démocratiques²¹. Parallèlement, de nombreux statuts de partis politiques font de la démocratie interne l'un des principes d'organisation de base du parti. Il convient cependant d'en évaluer avec soin l'application pratique²².

²¹ Voir l'article 26 de la Constitution andorrane, l'article 21 de la Constitution allemande, l'article 51.5 de la Constitution portugaise, l'article 6 de la Constitution espagnole. On retrouve des dispositions analogues en Albanie, en Arménie, en Finlande, en République tchèque, en Slovaquie et en Turquie.

²² Voir notamment les statuts de l'Union pour un mouvement populaire (article 4) et ceux du Parti socialiste (article 1.4) en France ; les statuts du Parti socialiste ouvrier espagnol (article 3.1), ceux du Parti populaire (article 18 b) et de la Gauche unie (article 8 sur le fonctionnement démocratique et le consensus et article 11 sur le pluralisme) en Espagne ; les statuts du Parti des communistes italiens (article 9), et le règlement du Parti travailliste (chapitre 4A) au Royaume-Uni ; ce dernier s'est engagé, d'une manière générale, à respecter l'équité, l'ouverture et la transparence lors de l'élection des représentants nationaux et des comités en particulier.

c. Non-discrimination

50. La législation nationale sur les partis politiques inclut la participation volontaire, l'égalité et l'ouverture dans les principes fondamentaux qui régissent les activités des partis et impose certaines obligations pour que l'adhésion soit ouverte et que les adhérents soient traités de la même façon, quel que soit leur âge, leur origine ethnique, leur religion, leur sexe, leur orientation sexuelle ou leur profession notamment.

d. Transparence et ouverture

51. La transparence des activités externes des partis politiques et du fonctionnement interne est un principe fondamental pour faire face à la crise actuelle de légitimité et rétablir la confiance du public dans les forces politiques et dans l'ensemble du système démocratique et une condition préalable à une véritable responsabilité. L'ouverture au dialogue avec d'autres associations et organisations non gouvernementales en particulier devrait être prise en considération par les partis politiques, car ils ont tous le même objectif, à savoir servir le bien commun. La mise en commun d'idées, de perspectives et d'expériences avec ce secteur peut aider les partis à mieux comprendre les attentes de leurs électeurs et à y répondre par des politiques publiques saines, ce qui leur permet de s'acquitter de leur mandat représentatif.

52. Le secrétariat des Mouvements sociaux et des relations avec les ONG du Parti socialiste ouvrier espagnol et l'Action commune culturelle socialiste belge dans le cadre de laquelle une coopération avec des associations poursuivant les mêmes buts dans les domaines de l'éducation permanente, de la participation des étrangers et des jeunes à la vie politique et du développement notamment, offrent de bons exemples dans ce domaine²³. Parmi les instruments utiles pour établir ou rétablir des liens avec la société figurent les accords de collaboration que le Parti socialiste ouvrier espagnol peut conclure avec des associations culturelles et professionnelles, des centres de recherche et d'étude, des mouvements et des associations de citoyens notamment, qui peuvent même être autorisés à participer aux congrès du parti²⁴.

III. Organisation interne des partis politiques

53. Les partis politiques font partie intégrante des systèmes démocratiques, étant donc tenus dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe d'observer des principes démocratiques au niveau de leur organisation et de leur fonctionnement internes. De nombreux pays ont, dans une certaine mesure, réglementé les partis politiques en leur imposant une obligation générale de respect des principes démocratiques, mais en leur laissant une large marge d'appréciation pour décider de la manière de se conformer à cette obligation dans leurs statuts. Tel est le cas d'Andorre, de la Finlande, de la Grèce, de la Pologne, de la Turquie et de la France. Un petit nombre de pays a adopté une réglementation détaillée comme l'Allemagne, qui réglemente méticuleusement l'organisation et les activités des partis. D'autres Etats membres n'ont pas de règles particulières sur l'organisation et les activités des partis politiques, appliquant généralement la législation sur les associations. Il en est ainsi en Autriche, en Bosnie-Herzégovine, en Bulgarie, en Croatie, à Chypre, en Géorgie, en Irlande, au Liechtenstein, au Luxembourg, à Malte, en Suède et en Suisse. Il est possible de distinguer ces trois grandes catégories de pays dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en fonction de la portée de leur législation nationale et de la marge correspondante d'autoréglementation laissée aux partis politiques pour ce qui est de leurs activités et de leur structure interne. Les

²³ Voir l'article 24 des statuts du Parti socialiste ouvrier espagnol et les articles 56 à 59 de ceux du Parti socialiste belge.

²⁴ Voir l'article 13 des statuts du parti.

deux sources seront prises en considération pour recenser les bonnes pratiques dans les domaines examinés dans les parties suivantes.

1. Membres

54. Pour garantir l'intégration et promouvoir la participation dans le contexte actuel de la baisse spectaculaire du nombre d'adhérents, la Commission de Venise estime que non seulement la législation nationale mais aussi les statuts des partis devraient expressément interdire toute restriction à l'adhésion aux motifs de la race, de la peau, de la couleur, de la langue, du sexe, de la religion, de l'origine nationale, ethnique ou sociale, de la situation de fortune ou du lieu de résidence, et au contraire faciliter l'adhésion. Cela étant, il est non seulement possible, en vertu du droit international²⁵, d'imposer des restrictions à l'activité politique des ressortissants étrangers et des apatrides en particulier, mais ces restrictions se vérifient, dans les faits, parallèlement à d'autres restrictions courantes imposées par différentes réglementations des Etats membres du Conseil de l'Europe et statuts des partis politiques.

55. Les partis peuvent refuser l'adhésion à tout candidat qui ne partage pas leurs valeurs ou dont la conduite va à l'encontre de leurs valeurs et idéaux. L'application de ces mesures par des organes indépendants et la reconnaissance des garanties de procédure de base, y compris le droit de faire recours contre la décision, constituent des bonnes pratiques souhaitables. Les instances chargées des questions disciplinaires et des sanctions éventuelles sont par exemple le Conseil de conciliation et d'arbitrage du Mouvement réformateur et les commissions de vigilance du Parti socialiste en Belgique²⁶ ; les commissions des conflits du Parti socialiste et la Commission nationale des recours de l'Union pour un mouvement populaire en France²⁷ ; les commissions des plaintes du Parti travailliste en Irlande²⁸ ; le Conseil d'arbitrage de la Ligue du Nord et le jury national de la Fédération des verts en Italie²⁹ ; les commissions de district du Parti socialiste au Portugal³⁰ ; la Commission de garanties de la Gauche unie, la Commission des droits et des garanties du Parti populaire et la Commission d'éthique et de garantie du Parti socialiste ouvrier en Espagne³¹ ; et la Commission constitutionnelle nationale du Parti travailliste au Royaume-Uni³². Leur indépendance est garantie par diverses dispositions intéressantes, qui déclarent soit l'incompatibilité de leur adhésion avec toute autre fonction au sein du parti, un mandat public ou les deux ; exigent la désignation de personnes dont l'intégrité, les qualités morales, l'indépendance et la compréhension de la politique sont reconnues³³ ; ou restreignent l'adhésion à des juristes expérimentés³⁴.

²⁵ Voir l'article 16 de la CEDH.

²⁶ Voir l'article 27.3 des statuts du Mouvement réformateur et l'article 79 de ceux du Parti socialiste belge.

²⁷ Voir l'article 11.1 des statuts du Parti socialiste français et l'article 32 des statuts de l'Union pour un mouvement populaire.

²⁸ Voir l'article 14 de l'acte constitutif du Parti travailliste irlandais.

²⁹ Voir l'article 54 des statuts de la Ligue du Nord et l'article 22 de ceux de la Fédération verte.

³⁰ Voir l'article 57 des statuts du Parti socialiste portugais.

³¹ Voir la partie 13.B.3 des statuts de la Gauche unie et l'article 50 de ceux du Parti populaire et les statuts du Parti socialiste ouvrier espagnol.

³² Voir l'article IX du règlement du Parti travailliste.

³³ Exigences imposées par les statuts du Parti socialiste belge aux membres des commissions de vigilance (article 79).

³⁴ Tel est le cas du jury national prévu dans les statuts de la Fédération verte (article 22) en Italie.

56. L'article 11.2 de la CEDH autorise les Etats membres à restreindre la liberté d'association de trois catégories de personnes : les membres des forces armées, de la police et de l'administration de l'Etat. En conséquence, la Cour européenne des droits de l'homme a reconnu la légitimité de restreindre l'activité politique de telles autorités publiques en raison de la nécessité de garantir leur neutralité et de veiller à ce qu'elles se conforment dûment à leur obligation d'impartialité, traitant tous les citoyens de manière égale, équitable et dénuée de considération politique.

57. Le rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur la liberté d'association précise que la législation de plusieurs Etats membres (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Croatie, Espagne, Estonie, France, Grèce, Italie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Royaume-Uni, Serbie et Turquie) interdit aux membres des forces armées d'être membres de partis politiques. Cela étant, d'autres Etats membres n'imposent aucune restriction à la liberté d'association du personnel militaire (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Norvège, Pays-Bas, Suède et Suisse)³⁵.

58. En ce qui concerne la police, les fonctionnaires et les membres du système judiciaire, la réglementation est différente d'un Etat membre à l'autre. Au Monténégro, les membres professionnels de la police ne peuvent adhérer à un parti politique tandis que les juges et les membres de la Cour constitutionnelle et du parquet ne peuvent être membres des organes des partis politiques. La législation bulgare est analogue en ce sens, mais restreint aussi les droits d'association des employés du ministère des Affaires étrangères ainsi que du personnel de la présidence de la République. Des dispositions analogues figurent dans la Constitution roumaine. En Italie, la Constitution autorise les restrictions concernant le personnel judiciaire et les autres fonctionnaires.

59. En ce qui concerne les droits des membres, la plupart des partis distinguent différents niveaux d'adhésion ou types d'association et de participation aux tâches du parti, ce qui englobe des obligations et des droits différents. En règle générale, ces niveaux dépendent de la mesure dans laquelle la personne souhaite être active au sein du parti. A ce sujet, on peut distinguer les *adhérents* des *membres associés* (Parti socialiste et Mouvement réformateur en Belgique) et plus couramment les *militants* des *sympathisants* (Parti populaire et Parti socialiste ouvrier espagnol en Espagne et Parti radical démocratique et Parti socialiste en Suisse par exemple). La classification est quelquefois liée à la question de la nationalité, comme la distinction susmentionnée entre les *membres* et les *invités* (Union chrétienne-démocrate en Allemagne) ; et peut aussi être justifiée par l'âge, comme la distinction entre les *membres associés ordinaires* ou les *membres associés militants*, qui doivent être adultes, et les *membres non actifs* qui peuvent être mineurs (Ligue du Nord en Italie).

60. En règle générale, les mesures telles que les sièges réservés, les seuils électoraux plus faibles, les commissions parlementaires spéciales, l'adaptation des circonscriptions, le droit de vote accordé aux non-ressortissants et la représentation des minorités au parlement garantie par la Constitution sont particulièrement appréciées pour favoriser la participation et la représentation politiques de certains groupes vulnérables. Elles sont tout à fait souhaitables dans les Etats membres dans lesquels les conditions rigoureuses d'adhésion et de représentation régionale risquent de modifier les possibilités des personnes appartenant à des minorités nationales, qui sont concentrées régionalement, de constituer des partis politiques (comme en Moldova, en Ukraine ou en Fédération de Russie) ou dans lesquels la création de partis politiques sur la base de principes ethniques ou régionaux est tout simplement interdite (comme en Bulgarie et en Fédération de Russie)³⁶.

³⁵ Paragraphe inspiré du rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur la liberté d'association, volume I, pages 8 et 9.

³⁶ Voir l'article 11.4 de la Constitution bulgare en vertu duquel des partis politiques ne peuvent être constitués sur des principes ethniques ou raciaux. Cet article ne distingue pas les partis extrémistes, qui se livrent à la

61. Des cadres législatifs de référence existent dans certains pays d'Europe centrale et orientale comme en Pologne, où le seuil national ne s'applique pas aux partis minoritaires ; au Monténégro, où une circonscription supplémentaire a été créée pour faciliter la représentation d'une certaine minorité³⁷ ; ainsi qu'en Bosnie-Herzégovine et en Croatie qui garantissent une représentation minimum de leurs groupes ethniques constitutifs ; et en Hongrie, en Slovaquie et dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » où la représentation politique de minorités comme les Roms est non seulement possible mais s'est matérialisée par l'émergence d'un ou de plusieurs partis politiques à caractère ethnique ou défendant les intérêts de ces communautés³⁸.

62. Les initiatives des partis politiques sont aussi essentielles pour favoriser la participation politique des minorités nationales, non seulement dans les pays d'Europe centrale et orientale dont les sociétés sont majoritairement hétérogènes du point de vue de leur composition ethnique, mais aussi dans les Etats membres d'Europe occidentale, où apparaissent des sociétés multiethniques. Malgré l'importance de ces mesures pour garantir la représentation politique des minorités et partant, éviter les conflits sociaux, des mécanismes concrets sont rarement prévus dans les statuts consultés aux fins de la présente étude en dehors de déclarations de principes solennelles dont les préambules respectifs prévoient une représentation globale³⁹.

63. Des dispositions vagues prévoyant la prise en considération des minorités dans la composition des listes de candidats ont été adoptées par le Parti socialiste français pour la constitution des instances de direction et par les Démocrates libéraux au Royaume-Uni en ce qui concerne la nomination des candidats au parlement⁴⁰. Une expérience intéressante, bien que restreinte à un groupe ethnique donné, est l'intégration dans le Parti travailliste norvégien d'un groupe politique sâme avec toute une structure parallèle d'instances de parti (y compris un conseiller politique auprès de l'exécutif quand le parti est au pouvoir) qui est chargé d'inscrire les préoccupations de la communauté au programme de travail et de présenter des candidats

discrimination ou à l'*exclusion*, des partis qui cherchent légitimement à garantir les droits d'une communauté ethnique ou raciale donnée aux fins de son *insertion* sociale effective.

³⁷ Les exemples concernant la Pologne et le Monténégro sont extraits du rapport de l'IDEA, *Central and Eastern European Regional Report*, *op. cit.*, page 22.

³⁸ Voir le rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur la liberté d'association, volume II, page 11 et le document CDL-AD(2008)013 : rapport sur le double vote des personnes appartenant à des minorités nationales adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 25^e réunion (Venise, 12 juin 2008) et la Commission de Venise lors de sa 75^e session plénière (Venise, 13-14 juin 2008), le document CDL-INF(2000)004 : droit électoral et minorités nationales, et le document CDL-AD(2005)009 : rapport sur les règles électorales et les actions positives en faveur de la participation des minorités nationales aux processus de décision dans les pays européens adopté par le Conseil des élections démocratiques lors de sa 12^e réunion (Venise, 10 mars 2005) et la Commission de Venise lors de sa 62^e session plénière (Venise, 11-12 mars 2005).

³⁹ Voir, par exemple le paragraphe 2.7 (article 47) des statuts des Verts au Luxembourg, en vertu duquel le parti s'engage à garantir la participation effective et équitable des migrants à tous les niveaux du parti mais qui n'est assorti d'aucune autre règle garantissant l'application du principe. Un engagement analogue (et l'absence de règles cohérentes pour lui donner effet) se retrouve dans les statuts de la Gauche unie en Espagne dans lesquels les migrations sont l'un des domaines de travail prioritaires du parti (page 28). En termes plus généraux, l'article 4 des statuts de la Convergence démocratique de Catalogne dispose que le parti demeurera attentif pour que les secteurs et les groupes sociaux qui ont du mal à atteindre des niveaux équitables de participation externe et interne au parti puissent progressivement y parvenir.

⁴⁰ Les statuts du Parti socialiste français disposent *in fine* à l'article 1.6 que l'établissement des listes d'élus titulaires et suppléants pour les instances de direction du parti doit s'efforcer de veiller à la représentativité de la diversité géographique et sociologique de la société française. De même, l'article 11.3c) des statuts des Démocrates libéraux insiste sur la nécessité de veiller à ce que la liste des candidats au parlement comprenne des représentants de différents groupes sociaux et économiques et de minorités ethniques.

au Parlement sâme notamment⁴¹. Une autre initiative remarquable est celle des *Forums de minorités ethniques* du Parti travailliste du Royaume-Uni, qui ont pour principal objectif d'encourager les membres des communautés noires et asiatiques et ceux qui appartiennent à d'autres minorités ethniques à participer activement à toutes les activités du parti et à se présenter pour des mandats électifs⁴².

64. Comme indiqué précédemment (paragraphe 54), les Etats membres peuvent, conformément à l'article 16 de la CEDH, imposer des restrictions à l'activité politique des étrangers et des apatrides. Toutefois, le fait que ces restrictions soient acceptables en droit international ne saurait justifier une interdiction absolue de l'adhésion des non-citoyens aux partis politiques, comme indiqué dans les lignes directrices de la Commission de Venise sur la législation relative aux partis politiques⁴³. Dans le contexte des modifications observées en Europe ces dernières décennies, le Conseil de l'Europe recommande de promouvoir la participation des non-citoyens à la vie politique, notamment au niveau local, et encourage donc les Etats membres à appliquer le plus largement possible la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local⁴⁴. Les citoyens étrangers et les apatrides doivent être en mesure de participer d'une certaine façon à la vie politique du pays dans lequel ils résident, tout au moins dans la mesure où ils peuvent participer aux élections. Le pays de résidence doit à tout le moins permettre à ces personnes d'être membres de partis politiques⁴⁵.

65. Au niveau juridique, il est possible de distinguer, dans les Etats membres, trois manières d'aborder la question des activités politiques des étrangers. Dans les pays qui ne disposent pas d'une législation particulière sur les partis politiques, il n'existe aucune restriction aux activités politiques des étrangers ou des personnes apatrides (Liechtenstein, Malte) ni à l'adhésion à des partis politiques sauf si les statuts internes des partis le prévoient (Irlande, Italie). Certains pays restreignent l'adhésion à des partis politiques à leurs ressortissants, soit dans la constitution, soit dans la loi⁴⁶. Dans d'autres Etats membres comme la Finlande et l'Espagne, les étrangers qui résident légalement dans le pays ont le droit de devenir membres de n'importe quel type d'association. Au Royaume-Uni, la loi n'impose pas d'être ressortissant du

⁴¹ Voir les lignes directrices relatives aux travaux politiques concernant les sâmes des statuts du Parti travailliste norvégien (page 23).

⁴² Parallèlement aux règles régissant les forums ethniques minoritaires du chapitre 14 du règlement du Parti travailliste existent des règles concernant la composition des listes de candidats. Le parti s'engage à prendre des mesures concrètes pour veiller à ce qu'un nombre supérieur de candidats issus de minorités ethniques soient choisis pour des fonctions publiques (5A.1.e), qu'une formation soit proposée aux candidats sélectionnés intéressés et que des mesures ciblées soient prises pour accroître la représentation des minorités ethniques, entre autres groupes (5C.4). D'une manière générale, il incombe au Comité exécutif national de favoriser l'intégration (disposition VIII. 3.n) ; ce comité s'efforcera de constituer un Parti travailliste qui soit à l'image des communautés au service desquelles il est et veillera en conséquence à ce que la politique, les pratiques et les procédures intègrent les principes d'égalité, d'insertion et de diversité.

⁴³ CDL-AD(2004)007rev – [Lignes directrices sur la législation relative aux partis politiques : questions spécifiques, adoptées par la Commission de Venise lors de sa 58^e session plénière \(Venise, 12-13 mars 2004\).](#)

⁴⁴ Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local (STE n° 144). Ouverte à la signature en 1992, la Convention est entrée en vigueur en 1997 bien qu'elle n'ait, à ce jour, été signée et/ou ratifiée que par quelques Etats membres seulement. Il n'en demeure pas moins que plusieurs Etats européens appliquent déjà les mesures qu'elle propose sans l'avoir officiellement signée ou ratifiée.

⁴⁵ Voir le rapport susmentionné du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur la liberté d'association, volume II, p. 9.

⁴⁶ Voir, par exemple, l'article 48.1 de la Constitution estonienne ; l'article 26.2 de la Constitution géorgienne et l'article 29.1 de la Constitution grecque, qui autorisent les citoyens qui n'ont pas encore le droit de vote à adhérer à des mouvements des jeunes de partis. Des dispositions analogues, soulignant expressément la nécessité d'être ressortissant du pays pour adhérer à des partis politiques, se retrouvent dans les lois sur les partis politiques de l'Azerbaïdjan, de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » « l'ex-République yougoslave de Macédoine », de la Roumanie, de la Lituanie et de la Slovaquie.

Royaume pour être membre d'un parti politique. En Allemagne, les ressortissants étrangers peuvent être membres d'un parti politique, mais une organisation politique ne peut être considérée comme un parti politique si la majorité de ses membres ou si les membres des comités exécutifs sont étrangers⁴⁷.

66. S'agissant de l'autoréglementation des partis politiques, on peut distinguer deux grandes approches. Une approche restrictive est adoptée par les partis politiques qui n'admettent dans leurs rangs que des ressortissants du pays. Parmi les statuts de partis politiques consultés aux fins du présent rapport, cette position est représentée par Forza Italia (Allez l'Italie) en Italie, dont les statuts restreignent l'adhésion aux seuls ressortissants italiens, exigeant le soutien d'un autre membre associé⁴⁸.

67. La majorité des partis politiques étudiés aux fins du présent rapport souscrivent expressément à l'approche inclusive, mais il est possible de distinguer deux groupes en fonction du degré d'intégration des étrangers : une sorte d'intégration *régionale* ou *limitée* pratiquée par les partis qui restreignent l'adhésion aux citoyens de l'Union européenne et une intégration *universelle* dans les pays qui ouvrent la participation à tous les étrangers résidant légalement sur leur territoire. Le premier groupe de partis politiques, qui reconnaît les ressortissants et les citoyens de l'Union européenne résidents légaux comme des membres potentiels, comprennent le Parti populaire en Espagne et le Parti socialiste suisse⁴⁹.

68. Les partis politiques ouverts à tous les étrangers résidents légaux sont plus exemplaires. Pour commencer, l'Union chrétienne-démocrate en Allemagne admet tous les ressortissants et les étrangers résidant légalement dans le pays, tout en distinguant différents types d'association avec le parti, d'où des droits et des devoirs différents : les ressortissants et les autres citoyens de l'Union européenne peuvent être membres à part entière du parti (*Mitglieder*) tandis que les non-citoyens de l'Union européenne ne peuvent participer aux travaux du parti qu'en qualité d'invités (*Gastmitglieder*)⁵⁰. D'autres partis ouvrent expressément l'adhésion pleine et entière à toutes les personnes, qu'elles soient ressortissantes du pays ou qu'elles soient étrangères mais y résident légalement, comme le Parti socialiste ouvrier espagnol, le Parti socialiste et l'Union pour un mouvement populaire en France, le Parti travailliste irlandais, le Parti socialiste belge et le Parti travailliste du Royaume-Uni ou le Parti des communistes italiens⁵¹. Il est possible d'adhérer librement à ces partis. Les conditions officielles d'âge diffèrent (elles vont de 18 ans pour le Parti socialiste ouvrier espagnol à 16, 15, voire 14 ans pour les Partis socialistes belge et français et le Parti des communistes italiens respectivement) et une résolution ferme à observer les statuts et les principes fondamentaux du Parti.

⁴⁷ Voir l'article 2.3.1 de la loi allemande sur les partis politiques.

⁴⁸ Voir l'article 2 des statuts de Forza Italia.

⁴⁹ Voir l'article 4.1 des statuts du Parti populaire et l'article 3.6 de ceux du Parti socialiste suisse qui, bien que soumettant la question de l'adhésion aux partis cantonaux, autorise expressément l'affiliation des membres du Parti socialiste originaires de pays de l'Union européenne et vivant en Suisse. Les autres étrangers ne sont toutefois pas mentionnés.

⁵⁰ Voir l'article 4 des statuts de l'Union chrétienne-démocrate, qui pose comme condition trois années de résidence légale dans le pays.

⁵¹ Voir l'article 6 des statuts du Parti socialiste ouvrier espagnol ; l'article 2.1 de ceux du Parti socialiste français ; l'article 3 de ceux de l'Union pour un mouvement populaire ; l'article 2 de ceux du Parti travailliste irlandais ; l'article 5.1 de ceux du Parti socialiste belge ; le chapitre 2 du règlement du Parti travailliste au Royaume-Uni et l'article 1^{er} des statuts du Parti des communistes italiens.

69. Les partis les plus exemplaires sont ceux qui, comme le Parti social-démocrate en Autriche, en Suède et en Allemagne, les Démocrates libéraux au Royaume-Uni, les Partis travaillistes irlandais et norvégien et la Gauche unie en Espagne, ramènent leurs conditions d'affiliation à l'adhésion aux objectifs et aux statuts du parti, à l'exclusion de toute autre condition et discrimination pour quelque motif que ce soit⁵². La Gauche unie en particulier admet dans ses rangs toutes les personnes, indépendamment de leur nationalité et de leur situation administrative, y compris les immigrés en situation irrégulière⁵³. Les objectifs et la nature profonde de l'action du Conseil de l'Europe dans ce domaine se retrouvent dans le libellé des statuts du Parti travailliste irlandais et celui des Démocrates libéraux au Royaume-Uni selon lesquels l'adhésion au parti est ouverte à toutes les personnes qui en acceptent les valeurs et les objectifs fondamentaux, indépendamment de la nationalité, de la citoyenneté ou du lieu de résidence, sans discrimination liée à l'âge, à l'origine ethnique, à la religion, au handicap, au sexe ou à l'orientation sexuelle.

70. Même si certains partis peuvent viser à protéger les intérêts de certains groupes d'âge, aucune législation nationale ne permet qu'une discrimination fondée sur l'âge soit appliquée concernant l'adhésion (à l'exception de l'âge légal du droit de vote). Il est essentiel d'associer les jeunes à la vie politique pour l'avenir de la démocratie, mais la contribution que des membres plus anciens de partis politiques peuvent apporter par leur participation et l'accompagnement qu'ils offrent ne devrait pas non plus être négligée à cette fin. Le mécanisme le plus courant pour faire participer les jeunes et les personnes âgées aux activités des partis politiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe consiste à réglementer les mouvements de jeunes et de personnes âgées en leur garantissant une représentation au sein des organes statutaires des partis.

71. La grande majorité des partis politiques dans les Etats membres du Conseil de l'Europe compte des mouvements de ce type. Les mouvements de jeunes acquis aux principes du parti et souhaitant les promouvoir activement parmi leurs pairs ont des appellations différentes : *Junge Generation* au Parti social-démocrate autrichien ; *Mouvement des Jeunes Socialistes* au Parti socialiste belge ; *Jeunes Populaires* à l'Union pour un mouvement populaire et *Mouvement des jeunes socialistes* au Parti socialiste en France ; *Junge Union* à l'Union chrétienne-démocrate en Allemagne ; *Movimento dei Giovani Padani* à la Ligue du nord, *Federazione Giovanile Comunista* au Parti des communistes italiens et *Giovani per la Liberta* à Forza Italia ; *Young Labour* au Parti travailliste au Royaume-Uni ; et *Juventudes socialistas* au Parti socialiste et *Jovenes populares* au Parti populaire en Espagne par exemple. Cette infrastructure pourrait servir à élaborer des politiques et des programmes en partenariat avec les jeunes, notamment dans les domaines les concernant.

72. Certains partis ont aussi des sections troisième âge comme le Parti socialiste belge, qui présente la Confédération des pensionnés socialistes comme un groupe favorisant l'éducation permanente⁵⁴ ; l'Union chrétienne-démocrate en Allemagne, Forza Italia en Italie, l'Union démocrate du centre en Suisse et la Gauche unie en Espagne notamment. Il est intéressant de noter que l'Union pour un mouvement populaire en France compte d'anciens présidents et secrétaires généraux de l'Union, des présidents des anciens partis politiques représentés à

⁵² Voir l'article 4 des statuts du Parti social-démocrate autrichien ; l'article 3 de l'acte constitutif du Parti social-démocrate suédois pour les associations et les clubs du parti ; l'article 2 des statuts du Parti social-démocrate allemand ; l'article 2 des statuts du Parti travailliste irlandais ; l'article 3.1 des statuts des Démocrates-libéraux du Royaume-Uni ; l'article 2 des statuts du Parti travailliste norvégien et l'article 14 de ceux de la Gauche unie.

⁵³ Voir l'article 19.1 des statuts du parti.

⁵⁴ Voir l'article 7.3 des statuts du Parti socialiste belge. Cela étant, l'article 68 de ces statuts fixe à 65 ans la limite d'âge pour toute candidature à un quelconque mandat.

l'Union et des personnalités choisies pour leur ancienneté et leur expertise au sein de la Commission des Sages qui connaît de tout manquement à la déontologie⁵⁵.

73. La mention des mouvements de jeunes est généralement complétée par des règles prévoyant la représentation appropriée de ceux-ci dans la structure organique du parti⁵⁶. Seuls quelques partis ont prévu des règles concernant leur représentation sur les listes des candidats à des charges publiques⁵⁷. La plupart encouragent la nomination de jeunes candidats mais ne leur réserve pas de postes ni ne fixe de *quotas*, à l'exception du Parti socialiste hongrois dont les statuts précisent que 20 % des candidats doivent avoir moins de 35 ans⁵⁸. D'autres mesures visant à encourager la participation des jeunes comprennent l'exonération des cotisations⁵⁹. Bien d'autres initiatives ont été proposées : elles vont d'une formation particulière à la mise en place de forums permettant aux jeunes de s'exprimer librement et à l'introduction de *mandats partagés ou alternatifs*⁶⁰.

2. Organisation

74. Il convient que les partis politiques présentent une structure interne claire et transparente ; elle représente en effet le canal par lequel les responsables du parti et les titulaires d'une fonction publique sont choisis et peuvent être tenus de rendre compte de leurs actes aux membres de ce même parti.

75. De même, les dispositions internes qui régissent le fonctionnement de cette structure organique devraient être, elles aussi, inspirées par les principes de clarté et de transparence, tout en assurant l'existence de liens effectifs entre les unités fonctionnelles et les sections thématiques présentes aux différents échelons géographiques. La relation entre la direction centrale du parti et les échelons régionaux et locaux de l'organisation, qui sont essentiels à l'interaction du parti avec la société civile et permettent d'inciter les citoyens à prendre part à la vie publique locale, est d'une importance capitale.

76. Il appartient aux statuts des partis de définir les dispositions qui régissent leurs procédures internes en vertu du principe de l'autonomie organisationnelle, laquelle prévaut dans les pays qui mettent en avant la dimension privée des partis politiques (Autriche, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, Estonie, Géorgie, Irlande, Italie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », Malte, Suède, Suisse et

⁵⁵ Voir l'article 36 des statuts de l'Union pour un mouvement populaire.

⁵⁶ L'article 7.2 des statuts du Parti socialiste belge dispose que les instances statutaires comptent au moins 15 % de représentants de moins de 30 ans. Au Royaume-Uni, l'article VIII.1.f. du règlement du Parti travailliste garantit la représentation (équilibrée des sexes) des jeunes dans la plus haute instance exécutive : le Comité exécutif national est composé d'un jeune élu lors de la Conférence nationale des jeunes travaillistes (et doit être une femme au moins un mandat sur deux).

⁵⁷ Conformément à l'acte constitutif du Parti travailliste suédois (article 3 pour la nomination des candidats), il faut tenir compte de la nécessité de recruter continuellement des jeunes au moment d'établir la liste des noms des candidats qui figureront sur les bulletins de vote. L'acte constitutif des Démocrates-libéraux (article 11.3.c) insiste, en ce qui concerne la nomination des candidats au parlement, sur la nécessité de veiller à ce que la liste soit relativement équilibrée au niveau des différents groupes d'âge.

⁵⁸ D'après le *Central and Eastern European Regional Report* de l'IDEA, op. cit. page 29, cette condition est énoncée à l'article 41 des statuts du Parti.

⁵⁹ Voir l'article 34.2 des statuts de l'Union démocratique du centre (Suisse).

⁶⁰ La possibilité de tels mandats, qui exigent des partis qu'ils nomment des paires de candidats qui se *partageraient* (un premier candidat et un candidat suppléant par exemple) la fonction ou *alterneraient* (les candidats se succèderaient), a été examinée à l'occasion du Forum du Conseil de l'Europe pour l'avenir de la démocratie (2006). Ces mandats permettraient de favoriser l'insertion de groupes sous-représentés, d'équilibrer les paires de candidats en fonction du sexe, de la religion, de l'origine sociale ou de l'âge. Pour plus de précisions, voir *Réflexions sur l'avenir de la démocratie en Europe*, 2004, op. cit., page 86.

Royaume-Uni). Ces dispositions sont jugées essentielles au fonctionnement du système démocratique dans son ensemble dans les pays qui, à l'inverse, mettent l'accent sur la dimension publique des partis (Andorre, Finlande, Allemagne, Grèce, Pologne, Espagne, Turquie ou France, notamment), ce qui justifie l'obligation constitutionnelle ou légale qui leur est faite de s'organiser démocratiquement.

77. Parallèlement, la plupart des Etats membres accordent aux partis une liberté d'interprétation de l'obligation constitutionnelle de respect des principes démocratiques, à l'exception de l'Allemagne, où la législation relative aux partis politiques règle de manière précise le fonctionnement interne des partis. D'autres pays ont choisi un régime contraignant minimal⁶¹. En Espagne, par exemple, la législation applicable aux partis politiques impose la constitution d'une Assemblée générale des membres (lesquels agissent directement ou par l'intermédiaire de représentants) chargée de prendre les décisions les plus importantes, la définition statutaire des organes de l'exécutif, ainsi que des procédures de désignation démocratique et de contrôle des responsables du parti, et la reconnaissance d'un ensemble minimal de droits aux membres⁶². Les dispositions légales relatives au fonctionnement interne des partis existent également en Arménie, pour le choix des candidats⁶³ ; en Estonie, où elles permettent à l'Assemblée générale de faire appel de l'exclusion d'un membre ; en Lettonie, à propos de la régularité des réunions de l'Assemblée et de la publication obligatoire de la date, du lieu et de l'ordre du jour de la réunion ; ou encore aux Pays-Bas, où elles accordent à 1 % des membres le droit de convoquer l'Assemblée.

78. La structure organique des partis étudiés suit un modèle très similaire, sous des appellations diverses ; elle est reproduite aux différents échelons géographiques de l'organisation et demeure plus ou moins active ou au contraire dormante entre deux élections. L'organe décisionnaire suprême est le Congrès ou la Conférence du parti, qui se compose en principe d'une assemblée de délégués, bien qu'il puisse également réunir l'ensemble des membres du parti⁶⁴. En sa qualité d'organe suprême, le Congrès décide des grandes orientations, fixe les principes d'action du parti et en choisit le dirigeant et les membres du Comité exécutif parmi les autres représentants du parti. Son pouvoir souverain doit toutefois être examiné attentivement, en tenant compte de son pouvoir de contrôle du Comité exécutif⁶⁵ et de définition de son propre calendrier (la régularité des réunions varie d'un parti à l'autre) et

⁶¹ La loi allemande relative aux partis politiques (articles 7 à 17) étoffe l'obligation constitutionnelle (article 21) de respect des principes démocratiques par l'organisation interne des partis politiques, en prévoyant plusieurs dispositions régissant la procédure décisionnelle interne, la définition des statuts et du programme politique, ainsi que le contrôle du Comité exécutif par l'Assemblée générale.

⁶² Voir l'article 7.2 de la loi espagnole relative aux partis politiques, analysé dans l'ouvrage de Joan OLIVER ARAUJO et Vicente J. CALAFELL FERRA, *op. cit.*, p. 41-44.

⁶³ Le candidat aux élections présidentielles doit être choisi par l'instance suprême du parti et les candidats aux élections législatives par la deuxième instance permanente, conformément à la loi arménienne relative aux partis politiques résumée le rapport de l'IDEA, *Central and Eastern European Regional Report*, *op. cit.*, p. 29.

⁶⁴ Parmi les partis étudiés, l'Union pour un mouvement populaire, en France, conçoit son Congrès comme un organe où siègent l'ensemble des membres du parti (article 14 des statuts), tandis que la vaste majorité des partis opte pour une assemblée de délégués : le Parti socialiste belge (article 32.1 de ses statuts) ; le Parti socialiste français (article 6.3 de ses statuts) ; le Parti travailliste norvégien (article 6 de ses statuts) ; le Parti socialiste portugais (article 60 de ses statuts) ; le Parti socialiste ouvrier espagnol (article 30.2 de ses statuts) et le Parti populaire (article 28 de ses statuts) en Espagne ; le Parti social-démocrate en Suède (article 4 de ses actes constitutifs) ; l'Union démocratique du centre (article 13 de ses statuts) et le Parti socialiste (article 11 de ses statuts) en Suisse ; le Parti travailliste (article 3A de son règlement) et les Démocrates-libéraux (article 6 de leurs actes constitutifs) au Royaume-Uni. En Irlande, la Convention nationale du Parti vert est également composée de délégués, mais tous les membres dont la cotisation est à jour peuvent y assister en qualité d'observateurs et y prendre la parole, mais n'ont aucun droit de vote (article 7.3 de ses actes constitutifs).

⁶⁵ Le Congrès du Parti socialiste belge, par exemple, peut proposer et déposer une motion de censure contre le président, qui frappe l'ensemble du Comité exécutif du parti (article 35.1 *in fine* des statuts du parti). Pour le Parti socialiste ouvrier espagnol, c'est l'organe suprême dans l'intervalle entre deux congrès (le Comité fédéral) qui est habilité à déposer une motion de censure contre la Commission exécutive fédérale (article 35.e des statuts).

de son ordre du jour (qui est d'ordinaire contrôlé par l'exécutif). Le Comité exécutif représente l'autorité administrative qui traite les affaires courantes entre deux congrès, bien qu'il puisse cohabiter avec une assemblée réduite de délégués⁶⁶. Diverses commissions et la direction du parti dirigent celui-ci au quotidien. Ces unités fonctionnelles s'accompagnent d'un large éventail de sections thématiques ou à vocation particulière (de la jeunesse, des personnes âgées, des femmes, des minorités, parfois dotées de leurs propres unités fonctionnelles), présentes aux différents échelons géographiques de l'organisation.

79. Les partis étudiés établissent des dispositions disciplinaires élémentaires, applicables à l'ensemble de leurs membres, pour garantir le respect des statuts et des autres règlements internes par les militants ordinaires et les titulaires de mandats publics ou de fonctions officielles au sein du parti. Certains d'entre eux possèdent également un règlement disciplinaire interne complet pour la prise de décisions et le fonctionnement général des groupes parlementaires⁶⁷. Ces dispositions ne sauraient toutefois s'apparenter à l'imposition d'un mandat impératif aux députés, que la Commission de Venise a déclaré incompatible avec le principe de la liberté et de l'indépendance du mandat des députés et avec la doctrine traditionnellement et généralement admise de la démocratie représentative⁶⁸.

80. L'existence de dispositions spécifiquement applicables aux titulaires d'un mandat public ou de fonctions officielles au sein du parti est essentielle au contrôle de l'exercice de ces mandats ou fonctions. L'obligation faite à ces titulaires de rendre compte périodiquement de leurs activités à certains organes du parti offre un excellent exemple de dispositions destinées à renforcer l'appréciation et le contrôle de ces activités. Le Parti socialiste belge, par exemple, impose à son groupe parlementaire de rendre compte à son Bureau, une fois par an au moins, de ses activités de contrôle du gouvernement lorsqu'il siège dans l'opposition et de l'application du programme politique du parti lorsqu'il participe au gouvernement⁶⁹. Le Parti des communistes italiens exige de l'ensemble de ses organes, ainsi que de chacun de ses cadres et élus, de rendre compte de leurs activités aux membres du parti⁷⁰. Parmi les autres mesures exemplaires destinées à renforcer l'obligation interne de rendre compte et le contrôle de l'exercice d'une fonction publique figurent les dispositions réglementaires du Parti populaire espagnol, qui qualifie la corruption dans l'exercice d'une fonction publique de grave infraction ; l'interdiction d'accepter toute somme d'argent et tout cadeau ou avantage en nature offert aux représentants publics dans le cadre de leur activité politique sans en référer au parti ni avoir son autorisation ; les obligations précitées imposées aux élus ou aux candidats à un mandat public de déclarer leur patrimoine, ainsi que les dispositions applicables en matière d'incompatibilité⁷¹.

⁶⁶ C'est le cas du Parti travailliste norvégien : le Comité exécutif coexiste avec la Réunion des délégués nationaux, qui tient lieu d'organe suprême entre deux congrès et est chargée de veiller à ce que le parti soit dirigé conformément aux statuts et aux décisions du Congrès (article 7 de ses statuts).

⁶⁷ Voir, par exemple, l'article 9.6 des statuts du Parti socialiste français, l'article 20 des statuts du Mouvement réformateur belge, l'article 49 des statuts du Parti socialiste belge et l'article 74 des statuts du Parti socialiste ouvrier espagnol.

⁶⁸ Voir CDL-AD(2007)018 [Avis sur la loi d'Ukraine portant modification de la législation concernant le statut des députés de la Verkhovna Rada de la République autonome de Crimée et des conseils locaux en Ukraine adopté par la Commission de Venise lors de sa 71^e session plénière \(Venise, 1^{er} -2 juin 2007\)](#).

⁶⁹ Voir l'article 49 des statuts du Parti socialiste belge.

⁷⁰ Voir les articles 9.3 et 29.1 des statuts du Parti des communistes italiens.

⁷¹ Voir l'article 11.b des statuts du Parti populaire, l'article 9.6.8 des actes constitutifs du Parti vert irlandais, ainsi que les notes 106 sur l'obligation de déclaration de patrimoine et 101 sur les incompatibilités.

3. Désignation des dirigeants et des candidats aux élections

81. Le choix des responsables du parti et des candidats à un mandat public est un élément d'appréciation essentiel du degré de démocratie interne d'un parti, qui dépend des différentes caractéristiques pertinentes de la réglementation de cette procédure : pour ce qui est du choix des responsables du parti, les principaux aspects à prendre en compte sont l'instrument utilisé pour procéder à ce choix (assemblée du parti, vote des membres, combinaison des deux mécanismes) et les unités du parti habilitées à procéder à ce choix ; s'agissant du choix des candidats aux élections, les conditions requises pour prendre part au vote et être désigné et élu doivent être examinées au même titre que les éventuelles dispositions internes qui confèrent un droit de prédésignation ou de veto à la direction du parti⁷².

82. Lorsqu'ils définissent les droits et obligations généraux de leurs membres, l'immense majorité des partis attribuent à ces membres – et à eux seuls en principe⁷³ – un droit de vote et un droit d'éligibilité qu'ils exercent pour les fonctions officielles au sein du parti et le choix des candidats à un mandat public. Leurs droits sont néanmoins limités dans les faits par les dispositions spécifiques applicables à l'établissement de chaque liste de candidats aux organes du parti et aux élections, qui fixent des conditions formelles d'ancienneté⁷⁴ ou exigent qu'ils soient membres d'autres organes du parti ou d'institutions publiques ou qu'ils aient le soutien de certains organes ou d'une part substantielle de leurs membres⁷⁵. Le parti intervient à différents niveaux dans le choix de ses responsables et de ses candidats à un mandat public, selon la fonction officielle au sein du parti ou le mandat public auquel ils sont élus. La vue d'ensemble qui suit porte sur le choix des candidats à un mandat public et au poste le plus représentatif du parti, celui de dirigeant (président, secrétaire général ou coordinateur général).

83. S'agissant du choix des dirigeants du parti, on peut distinguer deux groupes de partis politiques, en tenant compte du fait que les partis sont confrontés aux mêmes dilemmes classiques en matière d'organisation interne que les sociétés qu'ils ambitionnent de diriger : soit ils optent pour la démocratie (interne) directe, soit ils lui préfèrent la démocratie (interne) représentative. Comme nous l'avons déjà indiqué, l'immense majorité des partis adoptent la démocratie représentative, en constituant leurs organes dirigeants suprêmes sous la forme

⁷² Ces aspects du choix des responsables du parti et des candidats à une fonction publique sont examinés de manière approfondie par Susan Scarrow in *Implementing Intra-party Democracy, Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives* series, National Democratic Institute for International Affairs, 2005, pp.8-10.

⁷³ L'article 14 des actes constitutifs du Parti social-démocrate suédois prévoit clairement que « seuls les membres du parti peuvent être élus aux fonctions de confiance au sein du parti ». Le Parti socialiste ouvrier espagnol offre cependant un exemple de l'intégration de candidats indépendants, en permettant l'inscription de ces derniers sur les listes électorales du parti pour l'attribution d'un mandat public (article 24.1 du règlement relatif aux titulaires d'une fonction publique, inséré dans les statuts du parti) et en autorisant l'intégration de sympathisants à la procédure des primaires (article 9.1.e des statuts).

⁷⁴ Au sein du Parti travailliste norvégien, les conditions requises pour l'exercice d'une fonction et du droit de vote sont acquises uniquement au bout d'un mois d'adhésion (article 12 de ses statuts). En Irlande, le Parti vert impose une période probatoire de 6 mois pour être autorisé à voter (article 4.4 de ses actes constitutifs). Le Parti socialiste portugais exige également un délai de 6 mois pour être titulaire du droit de vote et du droit d'éligibilité aux fonctions du parti en général, à l'exception de l'éligibilité au poste de secrétaire général, qui exige d'être membre depuis au moins 12 mois (article 18 de ses statuts). Le Parti travailliste du Royaume-Uni impose d'être membre depuis 6 mois pour prendre part aux réunions au cours desquelles sont choisis les candidats à une fonction publique et depuis 12 mois pour être candidat du Parti travailliste (article 5A du règlement). Le Parti socialiste français fixe à 3 ans le délai nécessaire pour être éligible à une fonction du parti à l'échelon national, tandis que 6 mois suffisent pour prendre part au vote (article 1.8 de ses statuts). Le Parti socialiste belge limite l'éligibilité au poste de président du parti aux personnes membres depuis 5 ans au moins (article 42 de ses statuts).

⁷⁵ Par exemple lorsque les statuts limitent la nomination à la direction du parti aux membres d'une instance donnée du parti ou aux membres du groupe parlementaire, ou impose certains seuils de soutien pour que la nomination aboutisse. Nous en examinerons quelques exemples plus loin.

d'assemblées de délégués. Le choix du dirigeant du parti peut toutefois faire exception à cette règle lorsqu'il exige le suffrage universel direct des membres du parti.

84. La Fédération des verts en Italie, le Mouvement réformateur et le Parti socialiste en Belgique, l'Union pour un mouvement populaire et le Parti socialiste en France, ainsi que le Parti vert en Irlande, ont mis en place des mécanismes de démocratie directe pour l'élection de leur dirigeant. Les statuts de la Fédération des verts en Italie retiennent le principe du suffrage universel des membres pour l'élection de l'ensemble des organes du parti⁷⁶. Le Mouvement réformateur et le Parti socialiste en Belgique, ainsi que le Parti socialiste et l'Union pour un mouvement populaire en France, prévoient le suffrage universel pour l'élection du poste spécifique de président ou premier secrétaire du parti⁷⁷, une pratique apparemment répandue au sein des partis politiques français. La formule retenue par le Parti vert en Irlande est particulièrement intéressante, puisqu'elle est conçue pour assurer la désignation non seulement formelle (au moyen d'un scrutin organisé au sein de l'ensemble du parti), mais également aussi consensuelle que possible du dirigeant du parti : lorsqu'il n'existe que deux candidats, le dirigeant du parti est élu à la majorité simple des voix des membres du parti ; si plus de deux candidats participent à l'élection, un vote préférentiel a lieu pour garantir le choix d'un dirigeant consensuel – les électeurs classent les candidats par ordre de préférence, ce qui leur confère différents points en fonction de la position qui leur a été attribuée par chaque électeur⁷⁸.

85. Les autres partis conservent un mécanisme plus ou moins global, conforme au principe général de la démocratie représentative, dans lequel le droit de vote est réservé aux délégués des membres et l'éligibilité assez limitée. En Espagne, le coordinateur général de la Gauche unie, le secrétaire général du Parti socialiste ouvrier espagnol et le président du Parti populaire sont élus par l'assemblée des délégués ; ces deux derniers partis imposent à leurs candidats d'obtenir le soutien préalable d'une part importante de délégués pour poser leur candidature à ce poste⁷⁹. Le Parti travailliste en Irlande et les Démocrates libéraux au Royaume-Uni limitent l'éligibilité au poste de dirigeant aux membres du groupe parlementaire du parti⁸⁰. Le Parti travailliste du Royaume-Uni retient une sorte de mécanisme mixte, dans lequel les membres du groupe parlementaire du Parti travailliste à la Chambre des communes procèdent à une présélection des candidats (ces derniers doivent siéger au sein de ce groupe ou avoir son soutien), tandis qu'un scrutin organisé au sein de l'ensemble du parti départage les candidats présélectionnés⁸¹.

86. S'agissant du choix des candidats à un mandat public, les partis politiques examinés pour la présente étude adoptent une méthode assez inclusive, en permettant à leurs membres de prendre part au choix des futurs représentants élus. Ils conservent néanmoins certaines pratiques restrictives, en garantissant un droit de présélection ou de veto aux élites du Parti central, afin de leur assurer la faculté d'intégrer certains candidats présélectionnés et d'exclure

⁷⁶ Voir l'article 16.1 de ses statuts.

⁷⁷ Voir l'article 12 des statuts du Mouvement réformateur, l'article 42 des statuts du Parti socialiste belge, l'article 7.14 des statuts du Parti socialiste français et l'article 26 des statuts de l'Union pour un mouvement populaire.

⁷⁸ Voir l'article 5.7 des statuts du parti.

⁷⁹ Voir l'article 38.d des statuts de la Gauche unie, l'article 5.1 des statuts du Parti socialiste ouvrier espagnol, qui impose un seuil de 25 % des délégués, et l'article 30 des statuts du Parti populaire, qui exige le soutien préalable de 20 % des délégués.

⁸⁰ Voir l'article 10 des actes constitutifs du Parti travailliste irlandais et l'article 10.5 des actes constitutifs des Démocrates-libéraux.

⁸¹ Voir l'article 4B.2 du règlement du Parti travailliste, qui exige le soutien de 12,5 ou 20 % des membres du groupe parlementaire du Parti travailliste à la Chambre des communes (en fonction du moment choisi pour l'élection du dirigeant, selon qu'il s'agit de pourvoir un poste vacant ou non) et définit la procédure de vote.

les indésirables⁸². Le Parti travailliste et les Démocrates libéraux au Royaume-Uni offrent toutefois l'exemple de procédures inclusives, où les membres de la circonscription électorale concernée sont invités à participer au processus de l'établissement d'une liste de candidats présélectionnés et au choix final des candidats au suffrage direct⁸³. Le Parti social-démocrate en Suède autorise tout membre d'une autre circonscription électorale du parti à proposer des candidats, tout en laissant le choix final à une assemblée de délégués (conférence électorale), à moins qu'un tiers des délégués actuels ne demande le vote général des membres, qui pourront alors classer les candidats sur leur bulletin de vote en fonction de leurs préférences⁸⁴. En Espagne, la Gauche unie a la faculté d'organiser des primaires pour désigner son candidat aux élections présidentielles (élections internes du parti)⁸⁵. Le Parti socialiste ouvrier espagnol règle intégralement les primaires, en permettant à ses membres de proposer des candidats (10 % d'entre eux dans le cas précis du candidat à l'élection présidentielle) et en soumettant leur choix définitif au vote de l'ensemble des membres du parti⁸⁶.

87. En Europe centrale et orientale, les partis politiques demeurent fortement centralisés et soumis à l'influence de leur fondateur, qui a parfois réussi à en conserver la direction depuis la chute du communisme⁸⁷. La direction interne ou le dirigeant lui-même contrôle le choix des candidats à tous les échelons et les scrutins nationaux, notamment, sont dominés par l'autorité centrale, avec le dirigeant à sa tête, suivi de près par la direction interne. La direction centrale du parti conserve un droit de veto sur les scrutins locaux ou régionaux même lorsque l'organisation locale du parti est parvenue à une certaine autonomie. Le versement d'une somme d'argent en échange de l'inscription des donateurs en tête de liste, de manière à leur assurer un siège au parlement, est devenu une pratique courante dans certains de ces pays. Toutefois, les différentes caractéristiques de la transition démocratique et du cheminement institutionnel de certains autres Etats (comme la division du territoire en de multiples circonscriptions en République tchèque) ont favorisé un certain degré d'indépendance des organisations du parti à l'échelon régional et local.

88. Lorsqu'ils choisissent leurs responsables et les candidats à un mandat public, les partis sont également tenus de se conformer au principe de non-discrimination entre hommes et femmes. Malgré une égalité en droit, puisque le droit de vote et de candidature à une fonction publique est désormais garanti aux femmes dans l'ensemble des démocraties, celles-ci demeurent largement sous-représentées dans le corps législatif national et dans les instances décisionnaires locales d'un grand nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe. Il convient par conséquent que les partis politiques conçoivent des mécanismes visant à promouvoir l'égalité entre hommes et femmes non seulement aux élections législatives, mais également aux élections aux postes décisionnaires en général, tant au sein qu'à l'extérieur du parti, en

⁸² Ainsi, bien qu'ils prévoient l'organisation de réunions/conventions pour le choix des candidats aux différents échelons géographiques, les statuts du Parti vert et du Parti travailliste en Irlande confèrent au Comité exécutif national le pouvoir d'ajouter des candidats à approuver et de rejeter des candidats qui bénéficient d'un soutien local (articles 9.4 et 13.4 des statuts).

⁸³ Voir l'article 5A du règlement du Parti travailliste, bien que le choix des candidats à la Chambre des communes appartienne davantage au Comité exécutif national, qui y joue un rôle majeur en établissant la liste parlementaire nationale des candidats aux élections législatives. Voir l'article 11 des actes constitutifs des Démocrates libéraux.

⁸⁴ Voir les actes constitutifs du Parti social-démocrate, pages 31 et 32.

⁸⁵ Mais uniquement si l'année des élections législatives coïncide avec celle de l'Assemblée fédérale du parti et que, faute d'une candidature consensuelle, d'autres candidats se présentent pour être désignés (article 51.2 des statuts).

⁸⁶ Voir le titre III du règlement relatif aux titulaires des fonctions publiques inséré dans les Statuts du parti. Si l'on peut considérer le mécanisme des primaires comme un bon usage, il y a cependant lieu de critiquer l'article 49.3 des statuts, qui ajoute une soupape de sécurité à ce mécanisme tant vanté, puisqu'il autorise la commission fédérale des listes à suspendre les primaires lorsque la situation politique ou l'intérêt général du parti l'exige.

⁸⁷ Cette vue d'ensemble de la région repose sur le rapport de l'IDEA, *Central and Eastern European Regional Report*, op. cit., pp. 29 et 30.

renforçant, quand elles existent, les dispositions légales en faveur de l'égalité entre hommes et femmes et en comblant le vide juridique lorsque les stratégies de discrimination positive destinées à réaliser la parité entre les sexes font défaut. Parallèlement à l'engagement général en faveur de l'égalité entre hommes et femmes proclamé dans les préambules des statuts, on peut distinguer trois stratégies principales de promotion de la participation des femmes en politique : la mise en place de quotas, la création de sections de femmes et la constitution de commissions de contrôle chargées de veiller à l'égalité entre hommes et femmes.

89. Les quotas, qui visent à assurer aux femmes au moins une forte minorité de 20, 30 ou 40 %, sont devenus au cours de ces dernières décennies le mécanisme le plus populaire de discrimination positive. Il en existe deux types principaux : les quotas constitutionnels ou légaux juridiquement contraignants et exécutoires, qui réservent des sièges aux femmes au sein des organes représentatifs nationaux ou régionaux ou contrôlent la composition des listes de candidats de l'ensemble des partis ; et, d'autre part, les quotas volontaires imposés par les partis eux-mêmes dans leur réglementation et les dispositions qui régissent la procédure de sélection des candidats pour garantir la nomination d'un certain nombre ou d'une certaine proportion de femmes⁸⁸.

90. Bien que la représentation globale des femmes au sein des parlements européens se situe à environ 18 %, elle diffère considérablement d'un pays à l'autre, depuis sa proportion la plus faible de 7 % en Albanie jusqu'à un maximum de 47 % en Suède⁸⁹. Les chiffres de la plupart des pays d'Europe occidentale se cantonnent à une fourchette comprise entre 20 et 40 %. Ils s'échelonnent, dans les pays d'Europe centrale et orientale, entre la représentation la plus faible, en Albanie, les niveaux traditionnellement élevés de proportion de femmes dans les organes représentatifs des pays baltes (environ 20 %) et la plus forte représentation de femmes au parlement (près de 30 %) dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Les quotas destinés à assurer au moins une forte minorité de femmes existent depuis longtemps dans cette région où ils étaient courants à l'époque communiste, « lorsque la représentation « socialiste » exigeait la présence de députés qui soient le reflet de la société »⁹⁰. Cela expliquerait que, dans certains de ces pays qui sont aujourd'hui des démocraties modernes, les quotas ne sont pas considérés comme des mesures positives, mais plutôt comme une évocation négative de pratiques non démocratiques, qui soulèvent bien des questions et se heurtent parfois au scepticisme et à une vive résistance⁹¹.

91. Sur le plan constitutionnel, en dehors des garanties d'égalité entre les sexes, de la liberté d'association et du droit d'être candidat aux élections, certains pays ont adopté des dispositions constitutionnelles spécifiques, destinées à préserver l'égalité entre hommes et femmes dans la représentation politique⁹². Les dispositions légales qui mettent en place des mécanismes concrets pour garantir la participation politique des femmes sont cependant beaucoup plus courantes. Les pays d'Europe occidentale ont adopté des dispositions légales qui favorisent la représentation politique équilibrée entre hommes et femmes à divers échelons, en associant quotas et ordre de classement. La Belgique et la France possèdent désormais une réglementation sur la parité, tandis que la Grèce, le Portugal et l'Espagne ont imposé divers

⁸⁸ Voir le rapport de M. VAN DEN BRANDE, *Le Code de bonne conduite des partis politiques*, Doc. 11210 de l'APCE, 29 mars 2007, p. 9.

⁸⁹ Les données relatives à la représentation des femmes dans les différents pays européens qui figurent dans la présente partie sont extraites de la Base de données mondiale des quotas de femmes, un projet conjoint d'International IDEA et de l'Université de Stockholm, disponibles sur www.quotaproject.org/index.cfm.

⁹⁰ Voir le rapport de l'IDEA, *Central and Eastern European Regional Report*, p. 33.

⁹¹ Voir le rapport de M. VAN DEN BRANDE, p. 10.

⁹² En France, l'obligation pour les partis politiques de promouvoir l'égalité entre hommes et femmes a été récemment ajoutée à l'article 4 de la Constitution de 1958 et, en Serbie, l'article 100 de la Constitution de 2006 ordonne que l'égalité et la représentation des deux sexes soient mises en place, conformément à la loi.

quotas pour garantir au moins une présence équilibrée d'hommes et de femmes sur les listes de candidats⁹³.

92. En Belgique, le principe de parité impose un nombre égal d'hommes et de femmes sur les listes établies pour les élections nationales et il s'accompagne d'une règle d'ordre de classement qui interdit d'attribuer les deux premières places sur ces listes à des candidats de même sexe. La France applique un système de *fermeture Eclair* ou de *zébrures*, qui impose la stricte alternance de candidats hommes et femmes dans toute élection organisée selon un scrutin de listes⁹⁴. La Grèce prévoit un quota *pur*, qui exige la présence d'au moins un tiers de candidates sur les listes des collectivités locales et régionales. De même, le Portugal fixe un quota de 33 % associé à un ordre de classement, qui réserve au sexe sous-représenté un candidat sur trois. L'Espagne impose aux listes des partis un minimum de 40 % et un maximum de 60 % de l'un ou l'autre sexe, en établissant des quotas de seuil qui fonctionnent en pratique comme un ordre de classement, dans la mesure où cette condition doit être respectée non seulement par la liste complète, mais également par chaque cinquième de liste. Tous ces pays prévoient des sanctions en cas d'infraction à ces dispositions, depuis les sanctions financières (France et Portugal) jusqu'à la limitation du nombre de candidats (les sièges réservés demeurant vacants, comme en Belgique), voire le refus des listes (Espagne, Grèce et France pour les élections locales).

93. En Europe centrale et orientale, on peut distinguer deux régions⁹⁵. D'une part, dans les Balkans et le Caucase, du fait d'une forte tradition patriarcale, diverses lois proclamant l'égalité des femmes ont été adoptées, qui offrent d'excellents exemples aux pays qui ne disposent pas d'une telle législation (comme l'Albanie et la Géorgie), ainsi qu'aux partis politiques désireux de mettre en place des mesures volontaires. En Croatie, par exemple, 10 % de fonds supplémentaires sont alloués aux partis politiques qui disposent de femmes élues au parlement. L'Arménie et « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ont imposé des quotas *purs*, en vue de contrôler la composition des listes de candidats des partis aux élections nationales⁹⁶. Les dispositions légales bosniaques et serbes combinent les quotas à des règles strictes d'ordre de classement à l'échelon national et local⁹⁷. Les dispositions slovènes applicables aux élections locales prévoient une formule intéressante, qui associe un quota

⁹³ Exemples tirés de la Base de données mondiale sur les quotas de femmes de l'IDEA, qui sera analysée en détail.

⁹⁴ Le principe de l'égalité entre hommes et femmes est énoncé par la loi du 6 juin 2000, dont les principales dispositions sont les suivantes : l'imposition du système de *fermeture Eclair* pour les élections sénatoriales et européennes ; la parité entre hommes et femmes est également exigée pour les élections régionales et municipales, mais selon une règle de classement moins stricte, puisque les listes doivent être divisées en séries de six candidats, dont trois doivent être des femmes ; enfin, la modulation des subventions publiques en fonction de l'écart entre les candidats hommes et femmes présentés par chaque parti aux élections législatives pénalise ceux qui présentent un nombre insuffisant de candidates. La récente loi du 31 janvier 2007 a renforcé ces dispositions, en étendant le strict principe de *fermeture Eclair* aux élections municipales dans les communes de plus de 3 500 habitants (article 2) et en augmentant la sanction financière infligée en cas de non-respect des règles d'équilibre entre les sexes (article 5).

⁹⁵ Voir le rapport de l'IDEA, *Central and Eastern European Regional Report*, *op. cit.*, pp. 33 et 34.

⁹⁶ Le Code électoral arménien de 1999 (modifié en 2007 pour intégrer le principe d'un ordre de classement) impose la présence d'au moins 5 % de femmes parmi les candidats inscrits sur les listes de partis pour les élections à l'Assemblée nationale ; celles-ci doivent occuper au moins une place sur dix sur ces listes. La législation électorale de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » exige la représentation d'au moins 30 % de chaque sexe sur les listes de candidats des partis au parlement.

⁹⁷ Le droit électoral bosniaque impose la présence à la fois de candidats et de candidates sur les listes établies par les partis, selon une formule qui garantit la représentation d'au moins un tiers de candidats du sexe minoritaire sur le nombre total de candidats et répartit les candidats du sexe minoritaire comme suit : au moins un candidat du sexe sous-représenté parmi les deux premiers candidats, deux parmi les cinq premiers, trois parmi les huit premiers et ainsi de suite. Le droit électoral serbe exige que 30 % au moins de candidats de chaque sexe soient représentés sur les listes électorales des élections nationales et locales et qu'une place sur quatre soit réservée au sexe le moins représenté.

progressif à des règles de positionnement⁹⁸. Seules « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et la Slovénie prévoient des sanctions, comme le refus de la liste, en cas de non-respect des obligations de quota. D'autre part, en Europe centrale et dans les pays Baltes, aucune disposition légale spécifique en faveur de l'égalité entre hommes et femmes dans la représentation politique n'a été adoptée en République tchèque, Estonie, Lituanie, Lettonie, Hongrie, Pologne ou Slovaquie.

94. En 2000, sur 76 partis européens comptant au moins dix députés à la Chambre basse, près de la moitié (35 partis) avait recours à des quotas en faveur des femmes et deux douzaines d'entre eux avaient atteint un niveau de représentation féminine à la Chambre basse du parlement de plus de 24 %⁹⁹. En moyenne, un tiers (33 %) des représentants élus des partis européens qui fixent des quotas sont des femmes. Ce chiffre se limite en revanche à 18 % pour les partis européens qui ne recourent pas aux quotas¹⁰⁰.

95. Les quotas volontaires des partis sont largement répandus dans les pays d'Europe occidentale. La majorité d'entre eux consiste en des quotas *purs* ou *simples*, applicables à la procédure de désignation et qui visent à assurer la représentation des femmes (quotas en faveur des femmes) ou un équilibre entre hommes et femmes (règles paritaires ou quotas neutres en faveur des deux sexes) sur les listes de candidats des partis, soit à une fonction interne du parti, soit à des mandats publics, voire aux deux. Des quotas différents ont été fixés pour les listes de candidats aux fonctions officielles au sein du parti par l'Union chrétienne-démocrate en Allemagne, le Parti socialiste au Portugal, les Démocrates libéraux au Royaume-Uni et le Parti travailliste en Irlande (30-33 %)¹⁰¹, le Parti socialiste français (40 %)¹⁰², ainsi que les Verts au Luxembourg et le Parti travailliste au Royaume-Uni (50%)¹⁰³. Divers

⁹⁸ La loi électorale slovène de 2005 fixe un quota de 20 % pour les élections locales de 2006, qui sera relevé au cours des prochaines échéances électorales pour passer à 30 % en 2010 et 40 % en 2014. Une obligation de positionnement impose par ailleurs clairement qu'un candidat sur trois appartienne au sexe sous-représenté.

⁹⁹ Chiffres tirés de la source indirecte précitée que représente la Base de données mondiale sur les quotas de femmes. Lorsqu'il s'agit de la source originale, les articles pertinents des statuts sont indiqués.

¹⁰⁰ Voir le rapport de M. VAN DEN BRANDE, page 9.

¹⁰¹ L'article 15.2 des statuts de l'Union chrétienne-démocrate fixe un quota en faveur des femmes de 33 % pour les fonctions internes du Parti et les mandats publics (ce dernier cas sera analysé plus tard, car il est associé au principe d'un ordre de classement pour certaines élections). Afin de garantir son application, de nouvelles élections des délégués doivent être organisées lorsque le quota fixé n'est pas respecté. Cette même disposition prévoit cependant une soupape de sécurité, en acceptant la validité du second scrutin quel que soit le quota de femmes atteint. L'article 116 des statuts du Parti socialiste portugais choisit un quota neutre pour les deux sexes de 33 %, applicable aux listes de candidats aux fonctions internes du Parti. L'article 2.4 des actes constitutifs des Démocrates libéraux fixe un quota de 33 % en faveur de l'un ou l'autre sexe pour les élections aux organes du parti de trois personnes au moins. S'agissant des listes de candidats à une fonction publique, le parti se contente de prendre le vague engagement d'assurer un équilibre raisonnable entre les deux sexes sur les listes de candidats aux élections (article 11.3.c). Le quota neutre de 30 % en faveur de l'un ou l'autre sexe prévu à l'article 15 des actes constitutifs du Parti travailliste irlandais vaut pour les résultats des élections, dans la mesure où il exige qu'au moins 30 % de candidats des deux sexes soient *élus* – et pas seulement désignés – à une fonction interne du Parti, en imposant aux candidats de se montrer « bons joueurs » lorsque le quota n'est pas atteint (les candidats du sexe sous-représenté se substituent alors à ceux du sexe surreprésenté).

¹⁰² L'article 1.6 des statuts du Parti socialiste français établit un quota de 40 % pour l'ensemble des listes en rapport avec une fonction interne, bien qu'il considère le principe de parité à tous les échelons du parti comme son objectif final et qu'il confie la représentation des femmes à tous les niveaux de l'organisation à une commission spéciale (article 7.16 des statuts). Les dispositions applicables aux listes électorales établies pour les mandats publics, qui seront analysées plus tard, sont nettement plus strictes.

¹⁰³ L'article 36 des statuts des Verts adopte la règle de la parité pour les listes de candidats à une fonction interne du parti. Nous examinerons plus tard sa combinaison avec des règles d'ordre de classement sur les listes de candidats à un mandat public. Le règlement du Parti travailliste du Royaume-Uni fixe de manière exhaustive la procédure destinée à faire dûment respecter, dans chaque organe du parti (depuis l'assemblée des délégués jusqu'aux commissions nationales, scindées en divisions dont les membres doivent être élus par les différentes unités du parti), un indispensable équilibre entre hommes et femmes (au sein de chaque division). Voir, par exemple, l'article 4C.5 sur l'élection au Forum pour la politique nationale. Bien que le règlement ne fixe pas

quotas ont également été adoptés pour les listes électorales de candidats aux fonctions publiques par le Parti populaire autrichien (33 %), en Islande par l'Alliance sociale-démocrate et le Parti progressiste (40 %) ; enfin, le principe de la parité est énoncé par les Verts, en Autriche, le Parti de la gauche et l'Alliance 90/Les Verts en Allemagne, ainsi que par le Parti des communistes italiens et la Fédération des verts en Italie¹⁰⁴. Des quotas ont été mis en place pour les deux listes de candidats par le Parti socialiste en Suisse (50/40 %) et en Belgique (50/33 %)¹⁰⁵, le Parti social-démocrate en Allemagne, les Démocrates de gauche en Italie et le Parti vert en Irlande (40 %)¹⁰⁶, ainsi que le Parti socialiste au Portugal (33 %). Cette réglementation est cependant floue, dans la mesure où elle ne prévoit aucune obligation de positionnement des femmes : le respect scrupuleux des quotas *purs* peut permettre de reléguer les femmes en bout de liste, où elles auront de maigres chances d'être élues.

96. Les quotas *renforcés* sont moins nombreux mais plus exemplaires, du moins dans le cadre de listes électorales fermées ; ils sont associés à des règles d'ordre de classement ou de positionnement, qui favorisent la désignation des femmes en leur attribuant une place stratégique sur la liste d'un parti. La stricte application du système de *fermeture Eclair* ou de *zébrures*, dans lequel un candidat sur deux doit être une femme, a été retenue par le Parti de la gauche et des verts en Islande et par le Parti socialiste français ou le Parti social-démocrate suédois pour les listes de candidats aux fonctions publiques¹⁰⁷. Les autres partis optent pour la subdivision des listes en groupes de candidats ou en *plafonds*, au sein desquels certains quotas doivent être respectés, ce qui garantit une répartition égale des candidats et candidates, comme le Parti social-démocrate en Autriche, l'Union chrétienne-démocrate en Allemagne, ainsi que le Parti socialiste ouvrier espagnol et la Gauche unie en Espagne¹⁰⁸. Les Verts au

expressément de principe général ou de quota, l'objectif de la parité entre hommes et femmes transparaît de manière implicite dans les dispositions particulières qui régissent la composition de chaque organe. Mais à l'instar des Démocrates-libéraux, le Parti travailliste prend uniquement le vague engagement d'appliquer des mesures de discrimination positive pour assurer la désignation d'un nombre beaucoup plus important de candidates à des fonctions publiques (5.1.a.e).

¹⁰⁴ Voir l'article 20 des statuts du Parti des communistes italiens et l'article 16 des statuts de la Fédération des Verts.

¹⁰⁵ Voir l'article 4 des statuts du Parti socialiste suisse, qui fixe un objectif de parité pour les organes du parti et les listes de candidats établies pour un mandat public, et l'article 10.2, qui prévoit un quota neutre pour les deux sexes de 40 % pour les organes du parti. L'article 7 des statuts du Parti socialiste belge accepte un maximum de deux tiers des représentants du même sexe au sein des organes statutaires (7.7) et applique un principe de parité aux listes de candidats aux élections (7.7).

¹⁰⁶ Voir l'article 11.2 des statuts du Parti social-démocrate allemand, qui prévoit un quota neutre pour les deux sexes de 40 % pour les fonctions au sein du parti et les mandats publics. L'article 6 des statuts des Démocrates de gauche (Italie) fixe le même quota et impose la réduction de la liste des candidats ou l'application de la règle des « bons perdants » en cas de non-respect de cette obligation, considéré comme une grave violation des statuts. L'article 5.3 des actes constitutifs des Verts impose un quota neutre pour les deux sexes de 40 % pour l'ensemble des comités du parti et le choix des candidats à une fonction publique.

¹⁰⁷ Voir l'article 9.1.4 des statuts du Parti socialiste français, qui impose la parité et une égale répartition entre hommes et femmes sur ces listes. L'article 3 des actes constitutifs du Parti social-démocrate suédois exige en des termes similaires de composer les bulletins de vote de manière à créer une égale répartition entre les sexes.

¹⁰⁸ L'article 16.2 des statuts du Parti social-démocrate autrichien fixe un quota neutre pour les deux sexes de 40 % appliqué à la fois en interne et sur les listes de candidats à une fonction publique, associé à une règle *souple* d'ordre de classement, qui exige de « veiller » à respecter ce ratio non seulement eu égard au nombre total de candidats, mais également dans le positionnement des candidats susceptibles d'être élus. De même, l'article 7.1.k des statuts du Parti socialiste ouvrier espagnol prévoit l'application de ses quotas (60 % au maximum et 40 % au minimum pour l'un ou l'autre sexe, conséquence du principe de « l'équilibre entre hommes et femmes » énoncé par la loi) aux mandats auxquels les candidats sont susceptibles d'être élus. L'article 15.5 des statuts de l'Union chrétienne-démocrate en Allemagne édicte une règle d'ordre de classement pour certaines listes de candidats à des mandats publics, en vertu de laquelle un candidat sur trois doit être une femme. L'article 14 des statuts de la Gauche unie proclame la parité entre hommes et femmes et préconise à l'avenir l'application d'un système de *fermeture Eclair*, tout en prévoyant un quota neutre pour les deux sexes de 40 % et des règles assez floues d'ordre de classement, dans la mesure où il impose ce quota pour chaque tranche de liste sans la définir.

Luxembourg et le Parti travailliste en Norvège ont mis en place des règles d'ordre de classement assez limitées¹⁰⁹.

97. En Europe centrale et orientale, ce sont principalement les partis sociaux-démocrates et les socialistes qui ont adopté volontairement des quotas en faveur des femmes ou neutres pour les deux sexes¹¹⁰. Des quotas en faveur de la candidature des femmes ont été établis par le Parti socialiste hongrois (20 %), les Sociaux-démocrates en République tchèque (25 % en faveur des femmes), le Parti social-démocrate de Bosnie, l'Union travailliste en Pologne et le Parti social-démocrate en Roumanie (30 %). Des quotas neutres pour les deux sexes ont été mis en place par le Parti social-démocrate de Croatie (40 % pour l'un ou l'autre sexe), le Parti social-démocrate de Lituanie et les Sociaux-Démocrates de Slovénie (33 %), ainsi que par l'Union sociale-démocrate de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et le Parti social-démocrate de Serbie (30 %). La Gauche démocratique en Pologne a pris l'engagement de respecter un quota de 30 % à la fois pour ses fonctions internes et pour la composition des listes de candidats. Les partis centristes ou de droite ont également adopté ce type de mesures internes dans certains pays, comme l'Union pour l'autodétermination nationale en Arménie (un quota de 20 % en faveur des femmes), le Parti démocrate en Roumanie (30 %) et le Parti populaire de Slovaquie, qui s'est fixé pour objectif de parvenir à la parité. En dépit du caractère *souple* et généralement évolutif de ces règles que les partis ont choisi de s'imposer, de leur champ d'application limité (aux seules listes électorales et non aux fonctions internes du parti) et de l'absence d'obligations d'ordre de classement et de positionnement qui renforceraient pourtant leur efficacité, ces mesures sont souhaitables dans les pays où aucun quota n'a été fixé par les partis politiques, comme l'Albanie, la Bulgarie, l'Estonie, la Géorgie, la Lettonie et le Monténégro.

98. L'enjeu de la promotion de la participation politique des femmes va cependant au-delà des chiffres. Bien qu'une forte proportion de femmes soit indispensable pour assurer leur représentation, la qualité de cette représentation est tout aussi importante. Afin d'accroître le vivier de candidates, il convient tout d'abord que les partis mènent en parallèle des campagnes en faveur de l'adhésion des femmes. En deuxième lieu, afin d'éviter que les femmes représentent une forte proportion des membres d'un parti sans savoir s'il leur sera possible d'en prendre la tête, il convient de les former aux postes de direction en vue de déceler les femmes talentueuses susceptibles d'être candidates à une fonction et d'accroître leurs chances réelles d'être élues à un mandat public. Pour que la réalité des quotas soit effective, il est indispensable qu'existent des candidates en herbe. Aussi importe-t-il ne pas négliger d'autres formes d'incitation à la participation des femmes au sein des partis politiques, comme les formations destinées à permettre l'affirmation de leur personnalité, à accroître leurs connaissances et à étoffer leur expérience.

99. Les statuts consultés pour la présente étude ne prévoient pas clairement de telles mesures. Pourtant, les partis politiques pourraient prendre l'initiative de mener campagne en faveur de la participation des femmes et de les former à des fonctions de direction politique par l'intermédiaire des sections femmes déjà constituées au sein de certains partis, ainsi que par le biais des commissions chargées de garantir l'égalité entre les femmes et les hommes dans d'autres partis. Des sections de femmes existent, sous diverses appellations et obéissant à des règles différentes, dans la structure du Parti social-démocrate autrichien, de l'Union chrétienne-démocrate en Allemagne, des Verts au Luxembourg, du Réseau de femmes du Parti travailliste norvégien, du Département fédéral des femmes socialistes du Parti socialiste du Portugal, de la

¹⁰⁹ L'article 12.10 des statuts du Parti travailliste norvégien énonce le principe de la parité pour les listes de candidats aux fonctions internes du parti et aux mandats publics, en y ajoutant une règle d'ordre de classement limitée, qui impose la représentation des deux sexes aux deux fonctions principales. L'article 38 des statuts des Verts établit le même principe de parité et d'ordre de classement pour les fonctions publiques, en ajoutant qu'en dehors de ces deux fonctions principales, le reste des candidats est classé par ordre alphabétique.

¹¹⁰ Voir le rapport de l'IDEA, *Central and Eastern European Regional Report*, op. cit., p. 34.

Fédération nationale des femmes social-démocrates du Parti social-démocrate en Suède, ainsi que du Comité des femmes socialistes et de la Conférence du Parti socialiste suisse ou encore du Forum des femmes du Parti travailliste du Royaume-Uni. Une mission similaire pourrait être confiée à la Commission pour l'égalité entre hommes et femmes du Parti socialiste en Belgique, à la Commission nationale des droits des femmes du Parti socialiste français ou au Secrétariat à l'égalité du Parti socialiste ouvrier espagnol. Ces instances pourraient jouer un rôle supplémentaire fort utile, en fournissant des indicateurs annuels qui permettraient de mesurer les avancées réalisées en matière d'égalité entre hommes et femmes.

100. Dans les pays où la représentation des femmes au parlement est faible (7,2 % en Albanie, 8,6 % au Monténégro, 9,4 % en Géorgie et à Malte, 11,5 % en Roumanie, 12,2 % en Slovaquie, 14,3 % à Chypre, 15,5 % en République tchèque), les partis politiques pourraient tirer avantage de leurs précédentes expériences réussies en matière de promotion de la parité entre hommes et femmes dans la région ; cela sans perdre de vue qu'aucune des pratiques mises en avant ne représente une solution définitive pour garantir l'équilibre entre les sexes dans le monde, dans la mesure où de nombreuses variables différentes, qui ont une incidence sur la représentation des femmes, doivent être prises en compte, depuis le type de système électoral jusqu'à l'étendue des circonscriptions électorales et la structure du scrutin, entre autres aspects propres à la situation d'un pays¹¹¹.

IV. Financement

101. Un financement suffisant est indispensable à l'exercice des activités principales des partis politiques, à la fois pendant et entre les campagnes électorales, lorsqu'il leur faut conserver leurs structures organisationnelles. Mais le coût de la politique échappe aujourd'hui à tout contrôle et les partis politiques sont de plus en plus la cible de critiques et l'objet d'une perte de confiance ; les citoyens ont en effet le sentiment de voir les partis perdre progressivement leur indépendance et l'argent exercer sur eux une mauvaise influence ; ils les jugent souvent corrompus et estiment qu'ils ne servent pas les intérêts du grand public. Cette perte de confiance tend à rendre les citoyens indifférents à la politique, à atténuer leur participation à la vie politique et à faire baisser le taux de participation aux élections ; telles sont les principales caractéristiques de leur désengagement général de l'ensemble du système démocratique. Aussi la réglementation du financement des partis politiques est-elle essentielle pour garantir leur indépendance vis-à-vis des sources financières et leur capacité à rivaliser sur un pied d'égalité, bien que la conception de cette question varie d'un Etat membre du Conseil de l'Europe à l'autre, du fait des circonstances historiques diverses qui ont occasionné l'adoption de cette réglementation et la mise en place d'un financement public des partis politiques, donnant ainsi naissance à un modèle européen plutôt hétérogène¹¹².

Principes fondamentaux

102. Afin d'éviter toute altération par l'argent du processus démocratique, la Recommandation 1516(2001) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur le financement des partis politiques énonce une série de principes fondamentaux et expose des règles plus précises dont les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient s'inspirer lors de l'élaboration de leur législation pertinente et qui pourraient orienter l'action des instruments

¹¹¹ Ces variables sont clairement analysées et pondérées dans le rapport de l'IDEA, *Designing for Equality*. Ce rapport, qui privilégie l'incidence des systèmes électoraux, fournit aux pays un guide précieux pour leur permettre de déterminer les combinaisons les mieux adaptées, moyennement adaptées ou défavorables des systèmes électoraux et des quotas de genre.

¹¹² Pour un examen approfondi des différents contextes nationaux et systèmes de financement public des partis politiques élaborés depuis les années 60 et 70 en Allemagne, Autriche, Suède, Finlande, Norvège et Italie, voir Pilar DEL CASTILLO VERA, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1985, pages 88-118.

d'autorégulation des partis : l'application de dispositions rigoureuses aux dons privés ; la nécessité de trouver un juste équilibre entre financement public et privé ; des critères équitables de répartition des fonds versés par l'Etat aux partis ; la limitation des dépenses électorales des partis ; une complète transparence de leur comptabilité ; la mise en place de mécanismes indépendants de vérification des comptes et de sanctions significatives en cas d'infraction. Ces principes ont été étoffés par le Comité des Ministres dans sa Recommandation (2003) 4 sur les règles communes contre la corruption dans le financement des partis politiques et des campagnes électorales, synthétisée dans le rapport consacré à la liberté d'association par le Secrétaire Général, sur lequel se fondent les paragraphes qui suivent¹¹³.

1. Sources

a. Financement privé

103. Le Conseil de ministres considère généralement que la réglementation par l'Etat du financement privé s'impose pour éviter tout conflit d'intérêt et tout don secret, ainsi que pour garantir la transparence et l'indépendance des partis politiques. Ces derniers ont toutefois la possibilité de percevoir les cotisations de leurs membres et les « taxes de parti ». Le montant exact des cotisations à percevoir est d'ordinaire fixé par les partis eux-mêmes, qui établissent en principe une cotisation minimale et appliquent un taux de cotisation progressif en fonction des revenus de l'intéressé ou prévoient une cotisation réduite pour les catégories à faible revenu, ce qui peut être considéré comme un bon moyen d'encourager la participation politique et l'intégration par le biais d'une affiliation¹¹⁴. Il existe une autre forme de financement indirect, plus controversée : la cotisation obligatoire des membres du parlement, en vertu de laquelle ceux-ci reversent un certain montant de leur rémunération de parlementaire au parti qu'ils représentent. Les statuts des partis comportent fréquemment ce type de disposition¹¹⁵. La pratique des taxes de parti pose cependant problème du point de vue constitutionnel, car on peut s'interroger sur la compatibilité de cette forme de financement avec l'idée de la liberté de mandat des parlementaires [pages16, 17 Autorégulation des partis, paragraphe 1].

104. S'agissant des dons, deux conceptions ont été retenues en pratique au sein des Etats membres¹¹⁶ : une conception quantitative, qui limite le montant des dons (par exemple en France, en Irlande, au Portugal et en Espagne) et une conception qualitative, qui règle la qualité des donateurs ou des dons. Ces derniers peuvent prendre deux formes : l'Allemagne énumère la liste des donateurs proscrits, en précisant ceux qui ne peuvent verser de contribution financière aux partis politiques ou dont les dons sont strictement limités¹¹⁷. Le Royaume-Uni, à l'inverse, prévoit une liste positive de donateurs autorisés, en interdisant tout don provenant d'une personne ou d'une entité qui ne figure pas sur cette liste¹¹⁸.

¹¹³ Voir le rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur la liberté d'association (2006), vol. II, pages 37-40. Voir également CDL-INF(2001)007 – Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques adoptés par la Commission de Venise lors de sa 46^e réunion plénière (Venise, 9-10 mars 2001).

¹¹⁴ Les actes constitutifs du Parti travailliste d'Irlande habilite le Comité exécutif national à abaisser les cotisations des membres ou des affiliés ou à dispenser ceux-ci de leur versement en cas de difficulté financière (article 12.1.b). Le Parti travailliste du Royaume-Uni prévoit expressément dans son règlement des exceptions au versement de la cotisation minimale annuelle en faveur des personnes sans emploi, des retraités et d'autres catégories (2C.1).

¹¹⁵ Voir l'article 74 des statuts du Parti socialiste belge, l'article 9.7 des statuts du Parti socialiste français, l'article 45 des statuts de Forza Italia, l'article 26.3 des statuts du Parti radical-démocratique suisse, l'article 8 du règlement du groupe parlementaire du Parti social-démocrate suédois et l'article 57.1 des statuts de la Gauche unie espagnole.

¹¹⁶ Voir le rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur la liberté d'association, vol. II, paragraphe 54.

¹¹⁷ Article 25 (2) de la loi allemande relative aux partis politiques.

¹¹⁸ Voir l'article 54 de la loi de 2000 relative aux partis politiques, aux élections et aux référendums.

105. Parmi les autres formes de restrictions figure l'interdiction des dons provenant de l'étranger, d'autres Etats ou d'autres organes publics étrangers. La législation des Etats membres du Conseil de l'Europe varie considérablement sur ce point. Dans les anciennes démocraties, la réglementation s'échelonne entre une absence totale de disposition sur le financement des partis politiques en général (comme en Suisse ou en Suède, où les limitations au financement des partis ne sont pas prévues par la loi mais par des accords volontaires) et l'interdiction spécifique des contributions étrangères (comme en France, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et en Norvège). Certains pays interdisent en principe ces dons, tout en prévoyant des exceptions précises, qui autorisent le financement provenant d'autres Etats membres de l'Union européenne (en Espagne et en Allemagne, par exemple). D'autres pays, enfin, n'interdisent nullement de tels dons (comme l'Autriche, la Belgique, Chypre, le Danemark et la Finlande).

106. En Europe centrale et orientale, la plupart des pays sont sensibles à l'influence politique de l'étranger et restreignent ou interdisent pour l'essentiel, par conséquent, les contributions étrangères, à l'exception de la Bosnie-Herzégovine, de la République tchèque et de la Hongrie, où ces sources de financement ne sont pas interdites. L'Arménie et l'Ukraine interdisent toute aide financière provenant d'un Etat étranger ou d'une organisation étrangère, ainsi que de sources anonymes. En Fédération de Russie, la liste des sources de dons soumise à restriction est plus longue encore et comprend les organisations internationales, les personnes apatrides et les personnes morales russes dont plus de 30 % du capital sont détenus par des personnes physiques ou morales étrangères. Quelques pays, en revanche, autorisent certains types de dons de l'étranger (en général lorsqu'ils proviennent de particuliers), mais en interdisent d'autres, comme la Bulgarie, l'Estonie et la Hongrie. La Lettonie offre un exemple intéressant du point de vue juridique : une loi promulguée en 2004 tente de prévenir tout afflux de sommes illicites vers les partis politiques, en interdisant les dons des anciens responsables du Comité de sécurité d'Etat de l'époque soviétique et des personnes condamnées pour des infractions économiques, notamment¹¹⁹.

107. Selon les Lignes directrices sur le financement des partis politiques de la Commission de Venise¹²⁰, et son Avis sur l'interdiction des contributions financières aux partis politiques provenant de sources étrangères¹²¹, qui le réaffirme, les dons effectués par des Etats étrangers ou des entreprises étrangères devraient, en principe, être interdits, mais il importe que cette interdiction n'empêche pas le versement de dons par les ressortissants de l'Etat concerné vivant à l'étranger. La Commission de Venise recommande dans la conclusion de son Avis que, « pour déterminer si l'interdiction du financement provenant de l'étranger pose problème au regard de l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, chaque cas individuel doit être examiné isolément compte tenu des textes généraux relatifs au financement des partis ainsi que des obligations internationales de l'Etat, notamment celles découlant du statut de membre de l'Union européenne »¹²². Un certain nombre d'Etats membres interdisent les dons versés par les entreprises (Belgique, France, Pologne ou Portugal), tandis que d'autres limitent ces contributions (Espagne) ou les acceptent sous réserve qu'elles soient déclarées (Allemagne, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni). Les syndicats sont autorisés à faire des dons d'argent aux partis politiques, par exemple au Royaume-Uni ou au Danemark.

¹¹⁹ Voir le rapport de l'IDEA, *Central and Eastern European Regional Report, Political Parties in Central and Eastern Europe. In Search of Consolidation*, 2007, page 26.

¹²⁰ Voir également CDL-INF (2001)008 Lignes directrices et rapport sur le financement des partis politiques adoptés par la Commission de Venise lors de sa 46^e réunion plénière (Venise, 9-10 mars 2001).

¹²¹ 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 66^e session plénière (Venise, 17-18 mars 2006).

¹²² Ibid.

108. Afin de garantir un indispensable équilibre entre les sources de financement, il convient que les Etats versent une contribution financière provenant du budget national et règlent soigneusement le montant et l'origine acceptables des contributions privées. Cela permettra d'éviter toute dépendance vis-à-vis des donateurs privés, susceptibles d'altérer le processus démocratique au profit de certains intérêts privés, et de mettre les partis politiques sur un pied d'égalité, pour leur assurer les mêmes chances d'entrée sur la scène politique. Mais il importe, d'un autre côté, qu'ils encouragent la participation des citoyens, y compris leur soutien financier aux partis, car une proportion excessive de financement public pourrait affaiblir les liens qui unissent les partis et leur base sociale.

109. Ce juste équilibre entre financement public et privé des partis politiques peut être obtenu grâce à un système de financement public dans lequel le montant des subventions est fixé par la loi, comme au Portugal et dans certains pays de l'Europe postcommuniste, tels que la Pologne, la Roumanie, la Fédération de Russie et la Slovaquie, ou à l'aide d'un système de fonds de contrepartie, en vertu duquel les subventions publiques sont versées en tout ou partie sous réserve qu'une somme équivalente ait été réunie sous la forme de dons privés, comme c'est le cas en Allemagne.

b. Financement public

110. Les Lignes directrices sur le financement des partis politiques de la Commission de Venise¹²³ considèrent que le financement public doit être destiné à chaque parti représenté au parlement. Une question se pose alors pour l'allocation des subventions publiques. Etant donné que la quasi-totalité des systèmes électoraux tendent à privilégier les grands partis lorsque les voix se traduisent en sièges parlementaires et que le principal critère de répartition est celui du soutien populaire, il semblerait plus indiqué de tenir compte du nombre de voix (comme en Arménie, Estonie, Norvège et pour ce qui est d'un critère complémentaire, en Roumanie) ou de mesurer directement le soutien populaire dont bénéficie un parti en prenant en compte le nombre de ses membres, au lieu de le mesurer indirectement en intégrant automatiquement l'effet de distorsion du système électoral¹²⁴. Certains affirment également que ce système tend à préserver le statu quo, en rendant plus difficile l'arrivée de nouveaux partis sur la scène politique. Au nombre des nouvelles initiatives en la matière a été proposée la mise en place de coupons pour le financement des partis politiques, en vue de transférer aux citoyens la compétence de l'allocation des fonds publics dévolue à l'Etat¹²⁵.

111. La législation des Etats membres accorde en général un financement public pour, notamment, les campagnes électorales ou le fonctionnement courant des partis politiques, de manière directe ou indirecte (sous la forme d'un temps d'antenne gratuit, par exemple). On peut distinguer trois grands modèles de financement public¹²⁶ : les systèmes dans lesquels l'Etat assure plus de 50 % du financement, comme en Espagne ou en Italie ; un financement mixte, établi de manière proportionnelle, comme en Autriche, Belgique, Allemagne, Grèce, Irlande ou Turquie ; et un financement public très limité, comme au Royaume-Uni – exception faite de l'Irlande du Nord – où seuls les groupes parlementaires et non les partis bénéficient d'une aide financière directe de l'Etat, ou en Azerbaïdjan, qui prévoit uniquement le

¹²³ Voir la note de bas de page 121.

¹²⁴ Voir Ingrid VAN BIEZEN, *Financement des partis politiques et des campagnes électorales – Lignes directrices*, Projet intégré « Les institutions démocratiques en action », Publications du Conseil de l'Europe, 2003, pages 45 et 46.

¹²⁵ Voir *Réflexions sur l'avenir de la démocratie en Europe*, Actes de la Conférence sur l'avenir de la démocratie en Europe, Projet « Les institutions démocratiques en action », Publications du Conseil de l'Europe, 2005, page 89.

¹²⁶ Rapport du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur la liberté d'association, volume II, page 37.

financement des campagnes électorales. La Suisse fait figure d'exception parmi les démocraties d'Europe occidentale, dans la mesure où aucune subvention publique n'est versée aux partis politiques à l'échelon fédéral.

112. La législation de certains Etats membres offre un excellent exemple du lien qui peut exister entre la politique de financement public et l'attitude des partis politiques à l'égard de principes fondamentaux, soit parce qu'elle impose aux partis politiques une série de conditions à respecter pour pouvoir bénéficier des subventions publiques, soit parce qu'elle prévoit la suppression de ces subventions dans certains cas. Il arrive ainsi que la réglementation impose aux partis politiques de prendre l'engagement de respecter les principes constitutionnels (comme au Liechtenstein) ou de présenter un fonctionnement démocratique sur la base du pluralisme politique (comme en Espagne) et qu'elle autorise le retrait partiel ou total de l'aide publique aux partis qui se montrent hostiles aux droits et libertés protégés par la Convention européenne des droits de l'homme (la Belgique et les Pays-Bas, dans le cas précis du racisme, et la Turquie pour ce qui est des droits de l'homme en général) ou ne respectent pas les quotas de genre (France)¹²⁷.

2. Limitations

113. Il convient d'établir, pendant les campagnes électorales, une limite des dépenses maximales autorisées. Ces limites peuvent consister en une somme absolue par candidat ou par parti (comme au Royaume-Uni), en un certain montant calculé à partir d'un critère légal comme le salaire minimum (c'est le cas au Portugal, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ou en Fédération de Russie) ou en une somme maximale fixée en fonction du nombre d'habitants de la circonscription (comme en France et en Espagne). La législation n'impose aucune limite de ce genre dans certains Etats, comme au Danemark, en Allemagne ou en Norvège. L'Allemagne offre cependant un excellent exemple d'autorégulation : les partis politiques ont traditionnellement comblé l'absence de limitation légale des dépenses de campagne en passant des accords volontaires, qui fixent des plafonds de dépense convenables¹²⁸. Le Conseil des ministres considère généralement que les Etats devraient exiger la consignation de l'ensemble des dépenses directes ou indirectes de chaque parti politique et fixer un plafond de dépense à proportion du nombre d'électeurs concernés.

3. Mécanismes de contrôle

114. Quelle que soit la source de financement des partis politiques, il convient que la procédure de financement obéisse au principe de transparence et à l'obligation de rendre compte, et ce à deux niveaux. Le premier concerne les fonds ordinaires et le financement des campagnes, dont les détails doivent figurer dans un ensemble comptable spécial, soigneusement conservé et rendu public. Le deuxième niveau implique le contrôle de la situation financière des élus avant, pendant et à l'issue de leur mandat.

115. Lorsqu'un Etat décide d'établir des règles, la législation relative au financement des partis pourrait, afin de garantir la transparence, d'une part, comporter l'obligation de déclarer et de présenter à l'institution compétente la comptabilité financière des partis politiques, le montant

¹²⁷ Pour ce qui est de la Turquie, voir l'article 69.8 des actes constitutifs combiné avec l'article 68.4. S'agissant de la France, la loi du 6 juin 2000 prévoyait tout d'abord que les subventions publiques seraient ajustées en fonction du décalage entre le nombre de candidats et de candidates présentés par les partis politiques aux élections législatives ; la loi du 31 janvier 2007 a renforcé les sanctions financières en cas de non-respect du principe de parité entre hommes et femmes (article 5).

¹²⁸ Pilar DEL CASTILLO VERA indique que cette tradition remonte à la fin des années 1960 in *op. cit.*, page 97 ; le document de travail W13 du Parlement européen, *les lois électorales pour les élections européennes*, partie III, disponible sur http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/poli/w13/country_en.htm, évoque la subsistance de cette pratique pour les élections européennes.

de leurs revenus, l'identité des donateurs et le montant des dépenses ; et, d'autre part, prévoir l'inspection et le contrôle de la comptabilité des partis par une instance indépendante, ainsi qu'un dispositif légal de sanctions, afin de garantir que les partis ne se soustraient pas à la réglementation relative à leur financement et pour infliger des sanctions en cas d'infraction. Le cas de la Suisse, où les partis ne reçoivent aucune aide publique et où aucune disposition n'est prévue pour la déclaration ou la présentation de ces éléments, demeure une exception. La Suède en est une autre, puisque le respect de l'autonomie interne des partis prime sur le contrôle public et conduit à préférer les accords volontaires à une législation nationale contraignante.

116. La transparence suppose l'existence d'une obligation de présentation régulière des comptes – au moins une fois par an – à une autorité de contrôle indépendante et de l'obligation de les publier. Tout système prévoyant uniquement la publication d'une comptabilité, soit complète, soit compréhensible ne manquera pas de faire obstacle, d'une manière ou d'une autre, à la transparence du financement des partis. Pour parvenir à un juste équilibre entre ces exigences apparemment contradictoires, la loi peut faire obligation aux partis (ou aux autorités compétentes) de fournir deux documents distincts, l'un détaillé et complet, l'autre synthétique, et de publier chacun d'entre eux sur un support approprié. La Belgique, la France et l'Italie offrent de bons exemples de ce double système¹²⁹.

117. Afin d'exercer un contrôle et de sanctionner les éventuelles infractions, il convient que les Etats chargent des instances de vérification des comptes indépendantes de contrôler la comptabilité des partis politiques et les dépenses liées aux campagnes électorales. Les comptes des partis politiques devraient être soumis au contrôle d'organes publics spécifiques. Ce contrôle peut être effectué en pratique de diverses façons, y compris par l'instance de contrôle compétente, qui diffère d'un Etat membre à l'autre, par les juridictions constitutionnelles ou par les organes financiers de l'Etat. Il importe que les sanctions infligées par les Etats en cas de violation des règles de transparence soient effectives, dissuasives et proportionnées à la gravité de l'infraction. Les lignes directrices sur le financement prévoient les sanctions suivantes : la perte ou le remboursement de tout ou partie de la contribution publique, le paiement d'une amende ou d'une autre sanction financière ou encore l'annulation de l'élection. Ces sanctions doivent être infligées par le juge de l'élection, qu'il s'agisse d'une juridiction constitutionnelle ou autre.

118. Au deuxième niveau, le respect des bons usages en matière de financement des partis politiques et d'aides aux campagnes électorales suppose l'élaboration de dispositions internes, qui complètent et renforcent la législation nationale relative sur le plan de la transparence et de l'obligation de rendre compte ; le contrôle de la situation financière des élus avant, pendant et à l'issue de leur mandat ; le respect de la transparence, de normes de conduite rigoureuses et d'une solide gestion dans la conduite publique des partis, afin de préserver la confiance des citoyens ; le renforcement et l'adhésion à des mesures préventives et répressives visant à lutter contre la corruption ; la mise en place d'instances disciplinaires indépendantes, chargées d'enquêter et d'infliger des sanctions en cas de corruption au sein des partis ; le renforcement de l'évaluation, du contrôle et des procédures disciplinaires.

119. La France offre un excellent modèle dans ce domaine, avec la création de deux commissions chargées de veiller à la transparence et au respect de l'obligation de rendre compte des partis politiques au deux niveaux précités : la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, chargée de contrôler et de publier les comptes des partis politiques, lesquels doivent tenir une comptabilité, la faire vérifier et la soumettre à la commission pour obtenir un financement public¹³⁰ ; et la Commission pour la transparence

¹²⁹ Voir Ingrid VAN BIEZEN, *op. cit.*, 2003, p. 63.

¹³⁰ Loi du 15 janvier 1990.

financière de la vie politique, qui vérifie que les élus ne se sont pas enrichis de manière irrégulière à l'occasion de leur mandat politique, en examinant les déclarations sur l'honneur de leur patrimoine que tous les membres du gouvernement, députés, membres du Parlement européen et élus locaux sont tenus de présenter au moment de leur élection et au terme de leur mandat¹³¹.

120. Parallèlement, de nombreux partis s'engagent dans leurs statuts à respecter les principes de transparence et l'obligation de rendre compte de leur comptabilité, tout en matérialisant à des degrés divers les conséquences de cette déclaration de principe¹³². Peu de statuts prévoient des mesures préventives et répressives claires contre la corruption ou la création d'instances disciplinaires indépendantes¹³³. La plupart d'entre eux confient le contrôle financier interne et la vérification annuelle des comptes à des commissions spéciales, comme la sous-commission des finances du Parti travailliste irlandais, la Commission de contrôle financier du Parti socialiste français, la Commission fédérale de contrôle des comptes du Parti socialiste ouvrier espagnol ou la Commission des finances et de l'administration des Démocrates libéraux au Royaume-Uni¹³⁴. Néanmoins, l'indépendance des instances compétentes en la matière n'est pas encore une réalité, puisqu'elles sont élues par les organes des partis et sont responsables devant eux¹³⁵. Quelques statuts prévoient des audits externes, mais uniquement comme une possibilité à laquelle recourir dans des cas précis¹³⁶. Certains partis ont imposé d'intéressantes obligations de déclaration de patrimoine, afin de contrôler la situation financière de leurs élus en vue de lutter contre la corruption.

V. Fonctions politiques

121. L'existence d'un parti politique en tant que forme d'association spécifique a pour fonction principale la participation à la vie politique du pays, dans l'objectif ultime de parvenir à la direction des affaires publiques. Dans ce cadre, les partis politiques remplissent des fonctions institutionnelles et sociales essentielles pour la démocratie représentative.

1. Programme

122. Conformément au principe de la démocratie interne, les membres d'un parti participent à l'élaboration de son programme politique. La plupart des partis politiques incluent expressément parmi les droits fondamentaux de leurs adhérents celui de participer à cette

¹³¹ Loi du 11 mars 1998.

¹³² Voir l'article 59 du statut de la Gauche unie en Espagne, pour son engagement clair en faveur de ces principes et de celui de l'austérité pour ce qui est, notamment, de la limitation indispensable des dépenses de campagne.

¹³³ Voir plus loin, au titre 4.f de la présente étude, pour une vue d'ensemble des règles disciplinaires et des organes spécialement chargés de leur application.

¹³⁴ Voir l'article 9.5.b des actes constitutifs du Parti travailliste irlandais, l'article 10.1 des statuts du Parti socialiste français, l'article 57 des statuts du Parti socialiste ouvrier espagnol et l'article 8.2 des actes constitutifs des Démocrates libéraux.

¹³⁵ Les statuts de la Gauche unie en Espagne (article 47) comportent une disposition intéressante, qui limite l'éligibilité à la Commission fédérale du contrôle financier aux personnes qualifiées qui ne sont titulaires d'aucune fonction publique ni d'aucune responsabilité organisationnelle au sein du parti au moment de leur nomination. Les statuts du Parti radical-démocratique suisse (article 16) évoquent la possibilité de recourir à une société indépendante pour constituer l'organe de contrôle financier. De même, les statuts du Parti travailliste norvégien (article 11) envisagent la possibilité d'employer un auditeur ou une société d'audit pour vérifier les comptes, si la Commission de contrôle du parti le recommande au Comité exécutif ; enfin, les lignes directrices relatives aux antennes régionales du parti (article 9) imposent au Comité d'engager un auditeur ou une société d'audit pour procéder à la vérification des comptes.

¹³⁶ Voir l'article 66 des statuts du Parti socialiste ouvrier espagnol.

procédure¹³⁷. D'un point de vue théorique, la plupart des partis demandent à leurs adhérents de voter sur des positions politiques spécifiques. Une pratique moins participative est cependant plus commune : elle consiste à demander au congrès d'un parti d'entériner une liste d'orientations préparée par son comité politique. Une option intermédiaire consiste à associer, du moins, les adhérents au processus de délibération, en organisant des réunions de consultation dans le pays ou en leur permettant de soumettre des commentaires via Internet. Pour évaluer ces pratiques sous l'angle de la démocratie interne, il est important de déterminer, entre autres questions pertinentes, qui peut demander l'organisation d'un vote sur les politiques et si le résultat d'un tel vote a un caractère consultatif ou contraignant¹³⁸. Sur la base de ces éléments, les partis étudiés montrent des formules intéressantes pour favoriser la participation de leurs adhérents à la définition des orientations politiques.

123. Certains partis prévoient la consultation de leurs adhérents sur les questions politiques importantes à différents niveaux et sous des conditions diverses : c'est le cas notamment de l'Union démocratique du centre et du Parti socialiste en Suisse, des Démocrates libéraux au Royaume-Uni, du Parti travailliste norvégien, de la Gauche unie en Espagne, du Parti social-démocrate en Suède et du Parti socialiste en France¹³⁹. Cette consultation peut porter spécifiquement sur la question des coalitions électorales ou des accords de gouvernement. En Irlande, par exemple, le Parti travailliste requiert l'approbation de son congrès pour participer à des coalitions pré-électorales ou postélectorales, tandis que le Parti vert exige que les éventuels accords conclus par son groupe parlementaire avec d'autres partis, pour prendre effet, soient ratifiés par une convention nationale spéciale¹⁴⁰.

124. D'autres partis ont mis en place des procédures délibératives relativement décentralisées et institutionnalisées pour définir leur politique au moyen d'une coordination de leurs instances aux différents niveaux. Au Royaume-Uni, le Parti travailliste dispose d'un Forum politique national dont la composition vise à garantir la représentation de toutes les instances du parti (tant les sections locales et les syndicats que les membres des groupes parlementaires, les Jeunes Travaillistes et les femmes). Il comprend également des forums politiques locaux (dont certains sont destinés spécifiquement aux femmes et aux minorités), afin que tous les adhérents puissent participer à la définition de ses objectifs et orientations politiques¹⁴¹. Toujours au Royaume-Uni, l'acte constitutif des Démocrates libéraux prévoit que le Comité politique fédéral doit examiner les propositions politiques émanant d'individus au même titre que celles des partis nationaux, des partis régionaux en Angleterre, des partis locaux et des organisations connexes¹⁴². Le Parti socialiste français réunit chaque année ses militants pour

¹³⁷ Voir par exemple l'article 4.d de l'acte constitutif du Parti travailliste irlandais et l'article 6.a des statuts du Parti socialiste ouvrier espagnol.

¹³⁸ Voir Susan SCARROW, *op. cit.*, pp. 10 et 11.

¹³⁹ Les statuts de l'Union démocratique du centre, en Suisse, autorisent les sections cantonales à demander au comité central l'organisation d'un référendum au niveau fédéral (article 5.9), tandis que les membres du Parti socialiste suisse sont habilités à demander un vote général sur une question de politique importante (10 % des adhérents, selon l'article 22.2 des statuts du parti). L'acte constitutif des Libéraux-démocrates autorise le Comité politique fédéral à organiser un scrutin ouvert à tout le parti sur toute question fondamentale où, de son point de vue, les valeurs et les objectifs du parti sont en jeu. Les statuts du Parti travailliste norvégien prévoient la possibilité d'organiser un scrutin consultatif à la demande du Congrès national, des conseils de comté ou des sections municipales, afin de consulter les adhérents sur des questions politiques ou organisationnelles importantes (section 9). Dans des termes relativement généraux, les statuts de la Gauche unie reconnaissent le droit des adhérents d'être consultés sur les questions importantes (article 20.o), tandis que l'acte constitutif du Parti social-démocrate suédois (section 11) et les statuts du Parti socialiste français (article 6.11) autorisent diverses instances de ces partis à organiser un vote ou une consultation de l'ensemble de leurs adhérents sur une question donnée.

¹⁴⁰ Cf. l'article 10.10.11 de l'acte constitutif du Parti travailliste et la section 5.8.4 de celui des Verts.

¹⁴¹ Voir les dispositions V.1 et II.2.d du règlement du Parti travailliste, relatives aux sections du Parti.

¹⁴² Voir l'article 5.5 de l'acte constitutif des Libéraux-démocrates.

une conférence militante portant sur des questions d'actualité politique¹⁴³. En Espagne, le Parti socialiste ouvrier espagnol et la Gauche unie présentent tous deux une pratique intéressante : leurs organisations sectorielles ou régionales respectives sont conçues comme des plates-formes de participation directe où les adhérents sont associés à l'élaboration collective des politiques et encouragés à présenter des propositions aux organes de leur parti¹⁴⁴. En outre, la Gauche unie applique le principe du consensus en tant que règle primordiale pour la prise de décisions dans ces domaines, de sorte que les procédures mais également leurs résultats sont participatifs. De même, le Parti vert d'Irlande élabore chaque fois que possible ses politiques sur la base d'un consensus, en organisant un *préférendum* ou référendum à choix multiples lorsque plus de deux options sont possibles¹⁴⁵.

125. En lien étroit avec la détermination des politiques se pose la question de la reconnaissance du droit, pour les adhérents, d'appartenir à une tendance ou une faction et de créer au sein de leur parti des courants d'opinion plus ou moins organisés en vue d'infléchir ses orientations politiques. Le Parti des communistes italiens présente en la matière l'approche la plus restrictive : bien que prônant la démocratie interne, la liberté d'expression et le pluralisme, il interdit la création de courants d'opinion ou de groupes organisés et applique le principe du centralisme démocratique. D'autres partis ont une approche plus souple et reconnaissent à leurs membres le droit d'appartenir à une tendance, qui leur permet de s'associer à des opinions diverses. C'est le cas notamment du Parti socialiste en Belgique, en France et au Portugal, de l'Union pour un mouvement populaire en France et du Parti socialiste ouvrier espagnol. Les statuts de ces partis interdisent formellement la constitution de tendances organisées, mais prévoient la représentation des différents courants d'opinion au sein de leurs instances¹⁴⁶. Dans la pratique, on observe cependant l'existence de courants au sein des partis politiques. L'approche la plus souple, de ce point de vue, est celle de la Gauche unie, en Espagne : elle autorise non seulement ses adhérents à s'*organiser* en courants d'opinion, mais elle s'engage en outre à leur accorder une assistance matérielle et financière¹⁴⁷ [p. 34-36 Définition des positions politiques].

2. Formation

126. Entre autres fonctions institutionnelles et sociales essentielles pour la démocratie représentative, les partis politiques remplissent d'une certaine manière une fonction éducative spontanée auprès de tous les citoyens, tant dans leurs activités externes ordinaires, qui contribuent à la socialisation politique des citoyens, que par leur fonctionnement démocratique interne, qui aide à renforcer les valeurs et la culture démocratiques. Ils remplissent aussi une

¹⁴³ Voir l'article 6.9 des statuts du Parti socialiste français.

¹⁴⁴ Voir l'article 23 des statuts du Parti socialiste ouvrier espagnol et l'article 12 de ceux de la Gauche unie, pour plus de détails sur les différents domaines thématiques : de l'éducation, l'économie et la santé dans les deux partis jusqu'aux domaines de la paix et de la solidarité, des migrations, du féminisme et de la remémoration du passé historique dans le cas de la Gauche unie.

¹⁴⁵ Voir l'article 6 de l'acte constitutif des Verts.

¹⁴⁶ Voir l'article 9 des statuts du Parti socialiste belge, qui reconnaît la possibilité de constituer des tendances et autorise celles-ci à s'exprimer devant le congrès si elles obtiennent le soutien de 20 % de l'Assemblée fédérale. L'article 5 des statuts du Parti socialiste portugais autorise les courants d'opinion mais interdit leur organisation autonome. Les statuts de l'Union pour un mouvement populaire prévoient l'existence de *mouvements*, en tant que plates-formes d'expression des différentes sensibilités politiques, historiques, philosophiques et sociales qui composent le parti, et définissent les conditions requises pour leur constitution et leur représentation au sein du Bureau politique (articles 15-18). De même, l'article 1.4 du Parti socialiste français instaure la liberté de discussion au sein du parti et établit des règles strictes sur la représentation des courants d'opinion aux différents niveaux de l'organisation, mais interdit toute tendance organisée. Les statuts du Parti socialiste ouvrier espagnol reconnaissent la liberté d'expression au sein du parti, à titre individuel ou dans le cadre de courants d'opinion (articles 3.2 et 4). Ceux-ci peuvent être représentés et s'exprimer lors du Congrès fédéral (article 30.2.3), mais les tendances organisées ne sont pas tolérées.

¹⁴⁷ Voir l'article 11.A.6 et 11.B.1-B6 des statuts de la Gauche unie.

fonction éducative planifiée, destinée principalement à leurs adhérents et sympathisants¹⁴⁸. Pourtant, par le biais des sympathisants des partis politiques et des activités de leurs plateformes d'approche de catégories spécifiques, telles que les sections de jeunes et de femmes, les forums de discussion, les centres de recherche et d'études politiques et les autres structures ouvertes à la participation de tous les citoyens, leurs programmes d'éducation à la démocratie peuvent aussi atteindre la société dans son ensemble.

127. Tout d'abord, l'information étant à la base de l'éducation à la citoyenneté démocratique, garantir l'accès des citoyens à l'information sur les affaires locales et toutes les formes de participation doit être la première mesure pour encourager la participation à la vie publique. L'organisation d'activités sociales, de tutorats et de formations dans l'objectif d'établir des liens avec la société civile est une des tâches confiées aux groupes des Jeunes travaillistes et aux Forums des femmes du Parti travailliste du Royaume-Uni¹⁴⁹. Afin de faciliter les contacts entre les autorités locales et les citoyens, les partis politiques peuvent créer des *antennes locales* ouvertes à tous les citoyens intéressés par la vie publique locale et où leurs élus locaux peuvent recueillir les questions des citoyens, à l'image des *antennes parlementaires* du Parti populaire espagnol et des assemblées publiques locales qui, selon les statuts de la Gauche unie, doivent se tenir au moins deux fois par an afin d'évaluer l'opinion de l'électorat sur l'action du parti dans la société et les institutions publiques¹⁵⁰.

128. Deuxièmement, l'organisation de conférences et de forums civiques peut permettre d'apporter aux citoyens des informations, des connaissances et des compétences pratiques utiles pour s'engager activement dans la vie politique, selon le principe de l'« apprentissage par l'action ». De nombreux partis prévoient de telles activités dans leurs statuts, dans l'objectif spécifique du débat politique et de l'élaboration participative de leur programme : on peut citer, par exemple, les forums thématiques de la Fédération des verts, en Italie, et du Parti populaire espagnol ; les forums politiques locaux du Parti travailliste, au Royaume-Uni ; les domaines thématiques de la Gauche unie, en Espagne, ouverts à la participation des mouvements sociaux ; les ateliers citoyens du Mouvement réformateur, en Belgique ; enfin, les clubs politiques du Parti socialiste portugais. Cependant, il serait également souhaitable d'organiser des forums civiques ou des groupes de discussion sur des thèmes plus généraux, tels que les droits et devoirs des citoyens dans une démocratie, la constitution, les partis politiques et les élections ou le rôle de la société civile.

129. Enfin, parmi les pratiques actuelles des partis politiques, les accords de collaboration avec des associations culturelles et professionnelles, des universités ou des mouvements sociaux (tels que ceux qu'envisage le Parti socialiste ouvrier espagnol) ainsi que les centres de recherche et d'études politiques (par exemple ceux qu'ont créés le Parti socialiste belge et l'Union pour un mouvement populaire, en France) peuvent faciliter une meilleure compréhension de la démocratie et de la politique, favoriser une réflexion critique et engendrer des citoyens mieux informés grâce à l'ouverture d'espaces pour l'échange d'idées.

130. Si l'on admet que des citoyens indépendants et bien informés ont plus de chances de participer aux processus politiques de la démocratie, l'éducation à la citoyenneté démocratique doit être considérée comme ayant un effet bénéfique sur le rôle des partis, lesquels doivent s'employer davantage à promouvoir ces activités. Certaines des propositions formulées lors du

¹⁴⁸ Voir par exemple l'article 56 des statuts de la Convergence démocratique de Catalogne, relatif à l'institut de formation pour les adhérents, et la section 58 des statuts du Parti social-démocrate autrichien, qui concerne les activités internes d'éducation et de formation.

¹⁴⁹ Voir la clause VIII.3 et la section 11 du règlement du Parti travailliste, relatives aux groupes des Jeunes travaillistes, et la section 10.6, qui concerne les tâches confiées aux Forums des femmes.

¹⁵⁰ Voir l'article 17 des statuts du Parti populaire et l'article 29.1 de ceux de la Gauche unie.

Forum du Conseil de l'Europe sur l'avenir de la démocratie¹⁵¹ pourraient être mises en œuvre non seulement par les autorités mais aussi par les partis politiques ou en coopération avec eux. Par exemple, les partis politiques pourraient servir utilement l'objectif des *kiosques de démocratie*, qui est de sensibiliser les citoyens à la politique. Conçus comme des points de diffusion des publications officielles et de renseignement sur les textes législatifs et réglementaires, ces kiosques pourraient aussi être utilisés par les représentants des partis politiques pour informer les citoyens sur leurs politiques, leurs programmes et leurs principes et sur les différentes manières de s'engager¹⁵². De même, les partis politiques pourraient mettre des volontaires à la disposition du *programme des guides de citoyenneté* (non seulement pour les migrants mais aussi pour les étudiants). Ces guides, intervenant au nom d'un parti donné, apporteraient un éclairage complémentaire de l'explication des principes de base du système politique, offrant un aperçu de l'idéologie, du fonctionnement et des modes de participation de leur parti¹⁵³. Les partis politiques pourraient proposer des *stages* permettant à de jeunes étudiants d'assister les militants pendant un jour ou deux, conformément à une forme d'apprentissage par l'action¹⁵⁴.

3. Elections

131. Dans toute démocratie, il existe un lien étroit entre la tenue d'élections libres et le droit de former des partis politiques ayant pour but l'accès au pouvoir par le biais d'élections libres et équitables¹⁵⁵. Les élections et le principe de l'égalité entre les partis sont donc essentiels pour une participation effective à la vie publique du pays¹⁵⁶. L'égalité des chances doit être assurée entre les partis et les candidats. Elle implique la neutralité des autorités publiques, en particulier relativement à la campagne électorale, à la couverture par les médias (notamment les médias publics) et au financement public des partis et des campagnes¹⁵⁷.

132. Ainsi qu'il est souligné plus haut, les partis constituent un type particulier d'association. Leur statut est garanti au titre du droit à la liberté d'association et les seules restrictions dont ils peuvent faire l'objet doivent être prescrites par la loi. Par conséquent, les procédures de décision internes des partis doivent être régies par le principe de l'autonomie et, dans un grand nombre de pays, les règles correspondantes sont définies uniquement dans les statuts de chaque parti politique. Cependant, la pertinence de ces procédures pour le fonctionnement de l'ensemble du système justifie l'introduction de certaines règles à ce propos dans la constitution ou dans la législation, généralement afin d'exiger des partis politiques qu'ils respectent les principes démocratiques dans leur organisation et leur fonctionnement internes¹⁵⁸. Dans tous les cas, il semble que le respect même de la démocratie suffit à exclure toute possibilité de

¹⁵¹ Forum 2006 (18 - 19 octobre, Moscou) : « Le rôle des partis politiques dans la construction de la démocratie ».

¹⁵² Voir les *Réflexions sur l'avenir de la démocratie en Europe*, op. cit., p. 151.

¹⁵³ Voir *ibid.*, pp. 151 et 152.

¹⁵⁴ Voir *ibid.* pp. 155 et 156.

¹⁵⁵ Rapport de la Commission de Venise sur la participation des partis politiques aux élections (2006), paragraphe 2.

¹⁵⁶ Voir les Lignes directrices et le rapport explicatif sur la législation relative aux partis politiques (2004) de la Commission de Venise, paragraphe 16 du rapport explicatif.

¹⁵⁷ Voir le Code de bonne conduite en matière électorale (2002) de la Commission de Venise, section I.2.3 des Lignes directrices sur les élections.

¹⁵⁸ Voir CDL-AD(2006)025 Rapport sur la participation des partis politiques aux élections, adopté par la Commission de Venise lors de sa 67^e session plénière (Venise, 9-10 juin 2006), paragraphes 17 et 18. Quelques exemples de législation sur cette question ont aussi été analysés ci-dessus, dans la section relative au fonctionnement interne.

modifier l'ordre des candidats d'une liste après un scrutin, ce qui, par exemple, semble être autorisé dans certains pays¹⁵⁹.

133. Les bonnes pratiques de sélection et de nomination des candidats doivent promouvoir les principes démocratiques, en particulier la transparence et l'égalité des chances, à tous les niveaux, y compris national, régional et local. Le processus doit être initié de la base vers le sommet, avec un grand respect pour le niveau du parti local, et encourager la participation et la nomination de membres des groupes sous-représentés (jeunes, minorités, immigrants, etc.). Ces questions sont particulièrement importantes dans les systèmes proportionnels à listes de parti fermées, où la place accordée par le parti à chaque candidat sera décisive. L'établissement d'une stratégie à long terme comprenant des projets spéciaux et des activités de formation visant à développer la confiance en soi, les connaissances et l'expérience des groupes sous-représentés au sein du parti est aussi important pour une mise en œuvre effective de telles procédures de participation¹⁶⁰.

134. Le Parti travailliste britannique offre un modèle intéressant : il s'engage à sélectionner des candidats représentatifs de la société et à promouvoir en particulier la formation et la nomination des groupes sous-représentés, au moyen de structures spécifiques (telles que les forums des femmes et des minorités ethniques ou les groupes des Jeunes travaillistes) visant à garantir l'efficacité de ces efforts¹⁶¹. Lorsque des procédures participatives de sélection interne des candidats ont été adoptées, il est aussi souhaitable que des organes spécialement chargés de l'organisation, de la bonne gestion et de la surveillance de la régularité des processus électoraux internes soient mis en place. En France, la Commission d'organisation et de contrôle des opérations électorales de l'Union pour un mouvement populaire offre un bon exemple d'un tel organe¹⁶². Les statuts du Parti populaire espagnol et du Mouvement réformateur belge prévoient l'existence de commissions électorales, tandis que le Parti socialiste ouvrier espagnol dispose d'une Commission fédérale des listes, chargée spécialement d'élaborer les listes de candidats¹⁶³.

135. Toute campagne électorale comporte en elle-même de nombreux risques d'abus de la part des partis politiques, qui se disputent parfois âprement les voix des électeurs. La législation nationale n'anticipe et n'empêche pas nécessairement toutes les pratiques déloyales. D'autres formes de réglementation fixant des règles de conduite générales lors des campagnes électorales sont donc nécessaires. Un Code de conduite pour les élections peut être une solution relativement efficace, en particulier si les partis politiques s'engagent librement à respecter les dispositions de ce code, parce qu'il résulte de négociations intégralement menées entre eux ou modérées par une tierce partie, plutôt que de leur être imposé par une autorité extérieure¹⁶⁴. Un tel code de conduite peut être défini comme « un ensemble de règles de comportement pour les partis politiques et leurs adhérents concernant

¹⁵⁹ Voir les Recommandations conjointes (de la Commission de Venise et l'OSCE/BIDDH) sur le droit électoral et l'administration des élections en Albanie, paragraphes 66-68.

¹⁶⁰ Bonnes pratiques pour le processus électoral proposées par le rapport de M. VAN DEN BRANDE, p. 3.

¹⁶¹ La section 5A.1.e du règlement du Parti travailliste prévoit que « [l]e parti prend des mesures, lors de toutes les sélections, pour favoriser, au sein de nos institutions démocratiques, un plus haut niveau de représentation et de participation des groupes de population sous-représentés de notre société ». La section 5C.4 ajoute qu'« [u]ne formation sera proposée aux personnes désignées et des mesures ciblées seront prises pour augmenter la participation des femmes, des minorités ethniques et des adhérents handicapés (...) ».

¹⁶² Voir l'article 29 des statuts de l'Union pour un mouvement populaire.

¹⁶³ Voir les articles 48 et 49 des statuts du Parti populaire, l'article 29.d des statuts du Mouvement réformateur belge et l'article 49 des statuts du Parti socialiste ouvrier espagnol.

¹⁶⁴ Voir le *Code of Conduct for Political Parties – Campaigning in Democratic Elections* de l'IDEA, Collection des Codes de conduite de l'IDEA International, 1999, pp. 8 et 9.

leur participation aux processus électoraux, règles auxquelles les partis souscrivent en principe librement et qui peuvent, suite à cet accord, être incorporées dans la législation¹⁶⁵ ».

136. On trouve un bon exemple d'une telle réglementation alternative dans le code de conduite pour les élections signé de leur propre initiative par les principaux partis politiques de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », avant les élections législatives de 2006. Ce code vise à promouvoir des conditions favorables à la tenue d'élections libres et équitables et un climat de tolérance démocratique dans lequel les activités politiques pourraient se dérouler pendant la période électorale, sans crainte de coercition, d'intimidation ni de représailles¹⁶⁶. A cette fin, les partis se sont engagés à respecter la prééminence du droit et, en particulier, à coopérer avec la Commission électorale nationale, condamner tout recours à la violence ou à l'intimidation, éradiquer toutes les formes de fraude électorale et accepter les résultats définitifs des élections proclamés officiellement et certifiés par la Commission électorale nationale, entre autres questions qui constituent les principes fondamentaux que tout code de conduite pour les élections devrait inclure¹⁶⁷.

137. Les codes de conduite pour les élections offrent en général une certaine garantie que le principe du *fair play* sera respecté pendant la campagne électorale. Les codes auxquels les partis politiques souscrivent de leur propre initiative en tant qu'instruments d'autodiscipline offrent cependant une valeur ajoutée, non seulement parce qu'ils ont plus de chances d'être respectés, mais aussi parce que le processus même de leur élaboration met en pratique le style et la culture de campagne que ces codes visent à insuffler aux partis politiques¹⁶⁸.

138. Les réglementations internes qui garantissent le respect de la législation sur le financement équitable et transparent des campagnes électorales sont également importantes pour garantir les principes de la transparence et de l'égalité des chances dans les processus électoraux¹⁶⁹. La plupart des dispositions des statuts des partis politiques relatives au contrôle financier contiennent un engagement général sur la transparence et la responsabilité et établissent des organes de surveillance de leur financement et plus globalement de leurs comptes¹⁷⁰. Seuls quelques partis mentionnent spécifiquement le contrôle des dépenses de campagne, comme la Gauche unie, en Espagne, attachée au principe de l'austérité du fait de la nécessité de limiter les dépenses de campagnes¹⁷¹ et le Parti socialiste belge, qui mentionne expressément la limitation légale des dépenses électorales en liaison avec l'article confiant la gestion financière à un organe spécifique¹⁷².

¹⁶⁵ Voir *ibid.* p. 7.

¹⁶⁶ Ce document a été signé, notamment, par les dirigeants des quatre principaux partis politiques : l'Organisation révolutionnaire intérieure macédonienne-Parti démocratique pour l'unité nationale macédonienne, parti de centre-droit au pouvoir ; son allié, le Parti démocratique des Albanais ; les Sociaux-démocrates ; enfin, l'Union démocratique pour l'intégration, principal parti d'opposition. Le texte intégral du code figure sur le site Internet de l'Institut démocratique national pour les affaires internationales (www.ndi.org/worldwide/cee/macedonia.asp).

¹⁶⁷ Pour un modèle de ces codes de conduite, voir le *Code of Conduct for Political Parties – Campaigning in Democratic Elections* de l'IDEA, pp. 14-21.

¹⁶⁸ Voir *ibid.* p. 9.

¹⁶⁹ Les grands principes de la législation sur cette question ont été analysés plus haut, dans la section sur les dépenses de campagne, sous le titre 3 de la présente étude.

¹⁷⁰ Voir la note 28 ci-dessus.

¹⁷¹ Voir l'article 59 des statuts de la Gauche unie.

¹⁷² Voir l'article 64 des statuts du Parti socialiste belge.

139. Au sujet des élections, il est aussi important de garder à l'esprit que les sociétés contemporaines sont principalement des sociétés « de l'information » : les élections se déroulent dans un contexte très particulier, de sorte que l'accès aux médias (presse, radio, télévision et, de plus en plus, Internet) est peut-être le meilleur moyen, pour les partis, de transmettre leur message aux électeurs. Il s'agit donc probablement de la ressource principale recherchée par les partis et, dans le même temps, de l'aide la moins chère que l'Etat peut apporter aux partis, en leur donnant accès aux médias publics¹⁷³. Le Code de bonne conduite en matière électorale requiert que l'égalité des chances soit assurée entre les partis et les candidats, ce qui implique la neutralité des autorités publiques, en particulier relativement à la campagne électorale et à la couverture par les médias (notamment les médias publics)¹⁷⁴.

140. En Europe, il existe différentes formes d'entreprises de médias – publiques et privées – et la concentration d'une part de marché trop importante dans les mains d'une société ou d'un consortium unique est habituellement interdite ; les chaînes de télévision doivent, pour obtenir une licence, accorder gratuitement aux candidats des partis un temps de parole lors des campagnes électorales ; de nombreux pays ont créé des organes de surveillance indépendants chargés de vérifier que les stations de radio et les chaînes de télévision présentent les sujets et les personnalités politiques de manière équitable et de veiller à ce que le temps et l'attention accordés au gouvernement et à l'opposition soient équilibrés¹⁷⁵. S'ils n'ont pas accès à l'information, les citoyens ne peuvent définir clairement leurs préférences ni décider avec certitude des actions à mener, des politiques à accepter ou refuser et des dirigeants à soutenir ou combattre¹⁷⁶ [p.47 Médias et information paragraphes 1,2].

4. Exercice du pouvoir et rôle dans l'opposition

141. Afin de préserver le pluralisme politique, en tant qu'élément nécessaire au bon fonctionnement d'une démocratie représentative, le principe constitutionnel de l'égalité impose des obligations à la fois aux Etats et aux partis politiques. Parmi ces dernières, le principe d'égalité impose aux partis sortants de ne pas abuser ni profiter de l'exercice du pouvoir pour créer des conditions discriminatoires à l'encontre des autres forces politiques, mais de respecter au contraire l'égalité dans la concurrence entre les partis [p.5 Egalité paragraphe 1].

142. Les partis politiques d'opposition jouent un rôle extrêmement important dans une société démocratique, tant dans le débat public qu'au parlement, en proposant des alternatives politiques et en contrôlant le gouvernement. Ils jouissent d'un certain nombre de libertés concernant la conduite de leurs activités pour accéder au pouvoir politique lors des élections suivantes.

143. La réglementation sur les droits et privilèges de l'Opposition loyale de Sa Majesté ou Opposition officielle, au Royaume-Uni, offre un bon exemple de reconnaissance formelle du rôle bénéfique de l'opposition¹⁷⁷, en particulier pour le financement public qui lui est accordé

¹⁷³ Voir le Rapport de la Commission de Venise sur la participation des partis politiques aux élections (2006), paragraphe 34.

¹⁷⁴ Voir le Code de bonne conduite en matière électorale (2002) de la Commission de Venise, section I.2.3.a des Lignes directrices sur les élections.

¹⁷⁵ Cette présentation des aspects les plus notables des réglementations européennes sur cette question est extraite des *Réflexions sur l'avenir de la démocratie en Europe*, op. cit., pp. 157 et 158.

¹⁷⁶ Voir *ibid.* p. 158 in fine.

¹⁷⁷ L'opposition britannique constitue le modèle le plus développé et institutionnalisé, d'après l'Avis n° 443/2007 de la Commission de Venise, Commentaires sur le rôle et la protection légale de l'opposition, p. 2. Figurent parmi ses privilèges les « journées de l'opposition », réservées à l'examen des questions choisies par l'opposition, qui priment sur les affaires gouvernementales, et certaines compétences concernant la définition de l'ordre du jour du Parlement, définies notamment dans la Note standard SN/PC/3910 (voir le site Internet du Parlement <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snpc-03910.pdf>).

pour l'aider à remplir ses fonctions parlementaires et élaborer des contre-propositions politiques, en vue de constituer un programme d'alternance¹⁷⁸. Ainsi, le règlement du Parti travailliste prévoit expressément l'existence d'un « gouvernement fantôme » lorsque le parti est dans l'opposition, tandis que les sites Internet des Démocrates libéraux et des Conservateurs présentent respectivement une équipe ministérielle fantôme et un gouvernement fantôme¹⁷⁹. Cependant, le fait d'appartenir à l'opposition entraîne non seulement des droits, mais aussi des obligations qui sont rarement énoncées dans la législation nationale¹⁸⁰.

144. Les partis de l'opposition ont pour fonctions principales de contrôler et de critiquer l'action du gouvernement, toujours de manière responsable et constructive, ainsi que d'amener la majorité au pouvoir à rendre compte de son action. En effet, le peuple ne peut être souverain que s'il sait ce que fait le gouvernement, et pour quelles raisons il le fait¹⁸¹. Ces fonctions sont reconnues implicitement, librement acceptées et réglementées dans les statuts de certains partis qui incarnent ainsi les bonnes pratiques dans ce domaine. Par exemple, les règles internes de certains partis imposent à leur groupe parlementaire de rendre compte de son action, de sorte que le parti peut évaluer dans quelle mesure le groupe remplit son rôle de surveillance des activités du gouvernement ou de soutien à l'application du programme politique du parti lorsqu'il est aux affaires¹⁸².

145. En outre, certains partis présentent de bons modèles de structures organisationnelles propices à une opposition politique active et forte, au moyen d'activités permanentes dans les différents domaines politiques composant le programme d'alternance du parti. Grâce à ces structures, les mécanismes du parti continuent de travailler en tant que gouvernement (fantôme) de substitution, toujours prêt à remplacer le parti au pouvoir. De telles structures se rencontrent par exemple en Espagne, avec les organisations sectorielles et les secrétariats du Parti socialiste ouvrier espagnol, les secrétariats exécutifs du Parti populaire et certains organes de la Gauche unie et, en Irlande, avec les commissions permanentes pour l'élaboration des politiques du Parti vert¹⁸³.

¹⁷⁸ La première source de financement est destinée exclusivement aux partis d'opposition, tandis que la seconde (établie en tant qu'aide à l'élaboration de politiques par les lois de 2000 sur les partis politiques, les élections et les référendums) est répartie entre tous les partis politiques ayant plus de deux membres à la Chambre des communes. Pour plus de détails, voir la Note standard mentionnée ci-dessus, p. 3.

¹⁷⁹ Voir la disposition VIII.e du règlement du Parti travailliste. Toutes les informations sur les *gouvernements fantômes* des Libéraux-démocrates et du Parti conservateur sont disponibles, respectivement, sur les sites <http://www.libdems.org.uk/party/people/spokes.html>

et <http://www.conservatives.com/tile.do?def=people.shadow.cabinet.page>.

¹⁸⁰ Voir le rapport de M. VAN DEN BRANDE, p. 11.

¹⁸¹ Voir l'Avis de la Commission de Venise sur le projet de loi relatif à l'opposition parlementaire en Ukraine (CDL-AD(2007) 019), Commentaires sur le rôle et la protection légale de l'opposition, p. 5.

¹⁸² Parmi les partis étudiés, une telle obligation est prévue dans des termes similaires par les statuts du Parti socialiste belge (article 49.1), du Parti socialiste français (article 9.9), du Parti socialiste ouvrier espagnol (article 35.e) et, toujours en Espagne, de la Gauche unie (article 38.k).

¹⁸³ Voir l'article 23 des statuts du Parti socialiste ouvrier espagnol, qui instaure les organisations sectorielles du parti en tant que plates-formes de participation directe des adhérents à l'élaboration des politiques du parti concernant, entre autres domaines, l'éducation, l'environnement, la participation des citoyens et la santé, leur permettant ainsi de soumettre des propositions aux organes décisionnels du parti, de sorte que les politiques sont élaborées de la base vers le sommet. Les articles 17-26 du règlement sur le fonctionnement de la Commission exécutive fédérale prévoient que les secrétariats travaillent, entre autres, dans les domaines des relations institutionnelles, des relations internationales, des politiques locales, de l'éducation et de la science, des politiques économiques et de l'emploi, en coordination avec les organisations sectorielles correspondantes. Des secrétariats exécutifs similaires sont prévus par l'article 45 des statuts du Parti populaire et l'article 12 de ceux de la Gauche unie, qui sont examinés en tant qu'instruments de la démocratie interne sous le titre 4.e de la présente étude. Les commissions permanentes du Parti vert irlandais sont instaurées en tant qu'organes d'élaboration et d'application des politiques dans la section 5.4 de l'acte constitutif du parti.

146. Il est par ailleurs important de sanctionner la pratique de la défection, qui consiste pour un élu d'un parti à en rejoindre un autre afin d'amener un changement de majorité ou de modifier l'équilibre des forces sorti des urnes. De telles sanctions permettent en effet de préserver la crédibilité des partis politiques et du système démocratique dans son ensemble et de combattre la corruption, celle-ci étant souvent, plus que les revirements idéologiques soudains, la cause principale des défections. Toutefois, les mesures de lutte contre la défection doivent respecter scrupuleusement l'équilibre entre la nécessité d'empêcher la corruption et le principe du mandat libre et indépendant des élus.

147. Une bonne pratique dans ce domaine peut être observée en Espagne : la défection n'entraîne pas que l'intéressé perde son siège, mais les partis ont adopté de leur propre initiative, en collaboration avec le gouvernement, une réglementation visant à compenser ses effets négatifs et combattre ses motivations, qui sont le plus souvent obscures. Les principaux partis politiques ont signé en 1998 un accord établissant un code de bonne conduite sur la défection dans les conseils municipaux. Ce code a été actualisé régulièrement (en 2000 et 2006) et son application est garantie par une commission de suivi, présidée par le gouvernement et composée de représentants des partis, qui peut soumettre les cas litigieux à une commission d'experts indépendants. Aux termes de cet accord, les partis politiques espagnols s'engagent à ne pas accepter dans leurs groupes politiques les élus qui auront quitté leur parti d'origine, à refuser leur soutien pour renverser la majorité au pouvoir, à ne soutenir aucune de leurs propositions et à étendre l'application de l'accord aux autorités régionales et nationales. En outre, les partis s'engagent à renforcer l'accord au moyen de mesures disciplinaires contenues dans leurs statuts. A des fins de dissuasion, la Gauche unie et le Parti socialiste ouvrier espagnol considèrent comme un manquement grave le fait de soutenir une motion de censure présentée par un autre parti contre des élus de son propre parti. De même, le Parti populaire espagnol considère comme un manquement grave l'utilisation d'élus ayant quitté leur parti pour modifier l'équilibre des forces¹⁸⁴.

148. Pour ce qui concerne le lien entre les partis et la société civile¹⁸⁵, on considérerait par le passé qu'en-dessous d'un certain nombre d'adhérents les procédures participatives ne pouvaient fonctionner efficacement. Ce critère ne peut plus être retenu aujourd'hui. Les adhérents de la plupart des partis ne représentent plus que 2 ou 3 % de leurs électeurs, tandis que ceux des « partis de masse » représentaient autrefois environ 10 % de leur électorat¹⁸⁶. Entre autres avantages, le fait pour les partis politiques de compter un grand nombre d'adhérents leur donne une légitimité et renforce leurs liens avec leurs sympathisants et, en définitive, avec l'ensemble de la population. Les partis devraient donc alléger les critères d'adhésion et étendre les droits des adhérents, en définissant clairement les conditions requises pour participer aux procédures internes telles que le choix des dirigeants et des candidats et la définition des orientations politiques du parti. Les règles pour l'élargissement des adhésions (sans distinction d'aucune sorte) et l'ouverture des instances de direction constituent en elles-mêmes des pratiques participatives et un moyen de renforcer l'assise démocratique (légitimité, connexion avec la société) grâce à l'augmentation du nombre des adhérents.

¹⁸⁴ Voir l'article 24.4.c des statuts de la Gauche unie, l'article 44.b du régime disciplinaire contenu dans la réglementation relative aux membres des statuts du Parti socialiste ouvrier espagnol et l'article 11.2.a des statuts du Parti populaire.

¹⁸⁵ Les considérations qui suivent sur les mécanismes prévus par les statuts des partis dans ce domaine s'inspirent des propositions contenues dans le rapport de M VAN DEN BRANDE, pp. 16 et 17.

¹⁸⁶ Voir Susan SCARROW, *op. cit.*, p. 13.

149. Entre autres mesures possibles, les partis peuvent organiser, en vue d'élaborer leurs programmes politiques, des conférences et des réunions ouvertes à des personnes et des organisations extérieures, qui seront une source d'idées nouvelles. Par exemple, le Parti des verts, en Allemagne, et la Gauche unie, en Espagne, organisent des réunions, généralement au niveau local ou régional, qui sont souvent ouvertes à tous les sympathisants des partis (et non aux seuls adhérents ayant payé une cotisation) et aux diverses associations, les décisions étant toutefois réservées aux adhérents. Les statuts de la Gauche unie exigent en outre que les assemblées locales soient notamment ouvertes (au minimum deux fois par an, mais de préférence systématiquement) aux sympathisants, aux associations et aux syndicats, afin de recueillir l'avis des électeurs sur les activités du parti dans la société et au sein des institutions publiques¹⁸⁷. D'autres partis prévoient l'organisation de séminaires, de conférences et de forums ouverts à l'ensemble de la société. C'est le cas par exemple du Mouvement réformateur belge, avec les ateliers citoyens mentionnés plus haut, du Parti populaire espagnol et de la Fédération des verts, en Italie, dont les forums thématiques sont ouverts à tous¹⁸⁸. De même, le Parti socialiste portugais permet à ses militants de créer des *clubs politiques*, indépendants du parti mais autorisés à utiliser ses locaux, afin de débattre de questions d'actualité politique avec des personnes qui ne sont ni des adhérents ni des sympathisants directs du parti¹⁸⁹.

150. Une autre possibilité est de créer au sein du parti des groupes de travail ou consultatifs réunissant des personnes membres et non membres du parti, qui peuvent servir de pont entre le parti et la société civile. Leurs expériences, savoir-faire, connaissances et idées peuvent aussi permettre une plus grande adéquation des politiques du parti aux attentes réelles de la société. On trouve de bons exemples de cette pratique dans les différents mécanismes mis en place par les partis étudiés afin d'intégrer les non-membres dans les instances spéciales ou les organes délibératifs du parti. Dans cet esprit, le Parti socialiste ouvrier espagnol prévoit, comme il est indiqué plus haut, la conclusion d'accords de collaboration avec les associations culturelles et professionnelles, les mouvements sociaux et les universités, entre autres organisations de la société civile, qui peuvent être autorisés à participer aux réunions des principaux organes du parti¹⁹⁰. En Espagne également, le Parti populaire mentionne que ses commissions d'étude sont ouvertes à la participation sociale et à la collaboration d'experts, tandis que la Gauche unie prévoit la participation des mouvements sociaux au sein de ses instances thématiques¹⁹¹. Dans l'intention expresse de renforcer le lien entre le parti, ses sympathisants et l'ensemble de la société, les statuts du Parti socialiste portugais encouragent ses organes à inviter les citoyens indépendants à leurs réunions et exigent, à tous les niveaux du parti, la convocation d'une réunion annuelle en présence de citoyens favorables à son programme, afin de débattre de la situation politique¹⁹².

151. Dans les pays baltes et d'Europe centrale, la coopération entre les partis politiques et les groupes de réflexion ayant une idéologie voisine et la formation de groupes d'experts chargés d'examiner des thèmes spécifiques en tenant compte de l'opinion publique sont deux pratiques courantes, de même que l'examen de leurs résultats et propositions aux différents niveaux de l'organisation du parti¹⁹³. Certains des partis étudiés, comme l'Union pour un mouvement populaire en France et le Parti socialiste en Belgique, ont choisi de créer leurs propres groupes de réflexion en tant que centres d'études et de recherche dans les domaines des affaires

¹⁸⁷ Voir l'article 29.1 des statuts de la Gauche unie.

¹⁸⁸ Voir l'article 25 des statuts du Mouvement réformateur, l'article 17 de ceux du Parti populaire et l'article 3 de ceux de la Fédération des Verts.

¹⁸⁹ Voir l'article 111 des statuts du Parti socialiste portugais.

¹⁹⁰ Voir l'article 13 des statuts du Parti socialiste ouvrier espagnol.

¹⁹¹ Voir l'article 20.9 des statuts du Parti populaire et l'article 12.B.1 de ceux de la Gauche unie.

¹⁹² Voir l'article 21 des statuts du Parti socialiste portugais.

¹⁹³ Voir le *Central and Eastern European Regional Report* de l'IDEA, *op. cit.*, p. 30.

sociales, de l'économie, de la culture, de la science, de l'éthique, de l'environnement et des relations internationales, afin de suivre l'évolution des problèmes et de leur trouver des réponses adaptées¹⁹⁴.

152. La fonction même des partis politiques exige qu'ils soient responsables devant l'opinion, ce qui est indispensable pour que la population soit convaincue que le gouvernement et ses institutions travaillent dans son intérêt et pour que les partis répondent aux besoins et aux préoccupations des citoyens¹⁹⁵. Les partis politiques examinés pour la présente étude offrent de bons exemples de transparence et de responsabilité devant la société civile, au moins dans son expression minimale : leurs statuts – sur lesquels la présente étude repose – étaient en effet disponibles sur leurs sites Internet (ainsi, parfois, que leurs manifestes ou programmes électoraux) ou pouvaient y être demandés pour consultation.

153. La première mesure, pour tous les partis, devrait être de mettre leurs statuts ou leur acte constitutif à la disposition du public. Cela ne suffit cependant pas à garder la confiance des citoyens, qui exige un plus haut niveau de transparence. Cet objectif pourrait être atteint par l'institutionnalisation des pratiques proposées dans les paragraphes ci-dessous, destinées à garantir une véritable responsabilité des partis. Certaines de ces pratiques sont d'ailleurs mises en place actuellement par quelques partis¹⁹⁶.

154. Premièrement, non seulement le parti au pouvoir mais tous les partis représentés au sein des institutions publiques devraient recenser et publier régulièrement les résultats obtenus par leurs représentants, et publier ces informations sur leur site Internet. Les Démocrates libéraux britanniques ont adopté une pratique intéressante, proche de celle qui est proposée ici : ils présentent des informations utiles sur leurs travaux au Parlement (concernant les débats, sinon leurs résultats). Le site des Démocrates libéraux présente ainsi les comptes rendus des débats récents et leur position sur les principaux projets de loi. Cette pratique rappelle le module de suivi des députés examiné dans le cadre plus général de la proposition novatrice de « plate-forme électorale virtuelle », lors de la Conférence du Conseil de l'Europe sur l'avenir de la démocratie. Elle repose sur l'idée que les technologies de l'information et de la communication peuvent contribuer à résoudre le problème du désintérêt des citoyens pour la politique et de leur perte de confiance vis-à-vis des élus, en proposant des mécanismes de contrôle nouveaux et plus réactifs¹⁹⁷. Une plate-forme aussi ambitieuse devra être mise en place par l'Etat, mais il serait souhaitable que les partis politiques mettent en œuvre les propositions d'ores et déjà applicables, en signe du renouvellement de leur engagement vis-à-vis des citoyens.

155. Deuxièmement, le programme électoral du parti au pouvoir devrait demeurer sur son site Internet pendant toute la durée de son mandat législatif, afin que l'opinion publique puisse contrôler sa mise en œuvre. Le parti devrait aussi veiller à informer les citoyens sur le respect des promesses électorales. Avant le scrutin suivant, les partis devraient publier une évaluation de leur programme, dans laquelle ils indiqueraient dans quelle mesure ce programme s'est traduit par des politiques publiques et expliqueraient pourquoi certaines promesses n'ont pas été tenues. Dans cet esprit, le Parti socialiste ouvrier espagnol confie à son groupe parlementaire la tâche d'expliquer convenablement à la population les réformes soutenues par le parti lorsqu'il est au pouvoir. Le groupe doit en outre présenter au comité fédéral du parti un

¹⁹⁴ Voir l'article 51 des statuts du Parti socialiste belge et l'article 43 de ceux de l'Union pour un mouvement populaire.

¹⁹⁵ Voir le rapport de M. VAN DEN BRANDE, p. 11.

¹⁹⁶ Les recommandations ci-après sont extraites du rapport de M. VAN DEN BRANDE, p. 12.

¹⁹⁷ Pour une présentation détaillée des quatre grands modules de cette « plate-forme électorale virtuelle », voir les *Réflexions sur l'avenir de la démocratie en Europe*, op. cit., pp. 48-50.

rapport annuel sur ses activités¹⁹⁸. Au Royaume-Uni, le site Internet du Parti travailliste présente de manière détaillée les « 50 plus grandes réalisations du Parti travailliste depuis 1997 », mais aucune information n'est disponible concernant les promesses qui n'ont pas été appliquées. L'Union chrétienne-démocrate, en Allemagne, engage sa responsabilité sur la réalisation de son programme et s'engage à rendre compte à intervalles réguliers, au parti et à l'opinion publique, de ses réalisations dans ce sens. L'Union affirme en effet que « la crédibilité repose sur la fiabilité et l'ouverture¹⁹⁹ ». Dans des pays tels que la Bosnie-Herzégovine, une procédure peut être engagée contre un parti pour non-respect des objectifs politiques présentés dans son programme²⁰⁰.

156. Certaines des pratiques analysées dans les sections précédentes peuvent aussi aider à renforcer la transparence et la responsabilité vis-à-vis des citoyens, notamment les assemblées publiques locales mises en place en Espagne par la Gauche unie pour recueillir l'avis des électeurs sur les réalisations du parti dans la société et dans les institutions publiques, les *antennas parlamentarias* créées par le Parti populaire espagnol ou les obligations de déclaration de patrimoine des responsables politiques et de leurs activités économiques avant, pendant et après leur mandat public²⁰¹. Le Parti conservateur, au Royaume-Uni, offre également un bon exemple de transparence : ses comptes sont publiés sur son site Internet et sont par conséquent soumis à l'examen direct des adhérents et de l'ensemble de la population.

157. D'autres activités permettent de renforcer les liens avec la société civile, et notamment la création de commissions des jeunes au sein du parti. Au Royaume-Uni, le Parti travailliste confie au Comité exécutif national la tâche de promouvoir les groupes de Jeunes travaillistes, dont les objectifs et les valeurs incluent l'organisation d'activités sociales à tous les niveaux. Les forums des femmes du Parti travailliste ont aussi pour tâche d'établir un lien avec la société civile, au moyen du tutorat et de la formation des femmes, non seulement pour qu'elles exercent des fonctions publiques ou au sein du parti, mais aussi pour qu'elles s'engagent dans leur communauté, en particulier en tissant des liens avec le secteur associatif²⁰². Le Parti socialiste français confie cette responsabilité à chacun de ses adhérents, auxquels il impose une obligation associative : ils doivent appartenir à une organisation syndicale et au moins à une association, notamment de défense des droits de l'homme, d'éducation ou de protection des consommateurs²⁰³.

158. Les partis devraient s'attacher tout particulièrement à développer et renforcer les aptitudes de leurs adhérents, à dynamiser les pratiques en organisant régulièrement des conférences et des débats et en proposant un service réactif de réponse aux propositions des adhérents, à recenser le tissu social local et prendre contact avec les associations avec lesquels ils pourraient partager des objectifs et, enfin, à encourager la population locale à participer à l'élaboration de leur programme électoral. Deux exemples positifs peuvent être cités : l'Action commune culturelle socialiste, une initiative de coopération du Parti socialiste belge avec les associations qui poursuivent les mêmes buts que lui dans des domaines tels que la jeunesse,

¹⁹⁸ Voir l'article 74 des statuts du Parti socialiste ouvrier espagnol. Ce rapport n'a pas été trouvé sur le site Internet.

¹⁹⁹ Voir le dernier paragraphe des Principes de l'Union chrétienne-démocrate, disponibles sur le site Internet du Parti.

²⁰⁰ Voir le Rapport thématique du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe sur la liberté d'association, vol. II, p. 31.

²⁰¹ Voir l'article 29.1 des statuts de la Gauche unie et le titre 2.d sur les antennes parlementaires du Parti populaire régies par l'article 17 des statuts du parti et la note 109 de la présente étude relative à l'obligation de déclaration de patrimoine.

²⁰² Voir la clause VIII.3 et la section 11 du règlement du Parti travailliste, relatives aux groupes des Jeunes travaillistes, et la section 10.6, qui concerne les tâches confiées aux Forums des femmes.

²⁰³ Voir l'article 2.4 des statuts du Parti socialiste français.

l'éducation tout au long de la vie, la participation des étrangers à la vie politique ou le développement²⁰⁴ ; en Espagne, l'engagement de la Gauche unie à consacrer 1 % de son budget à la promotion de projets de solidarité²⁰⁵. Par ailleurs, les titulaires de mandats publics devraient assurer une permanence au siège local de leur parti pour recevoir les citoyens ou les organisations qui souhaitent présenter des doléances ou des réclamations. Les antennes parlementaires instaurées par les statuts du Parti populaire afin de recueillir les propositions et les questions des citoyens à l'intention des élus du parti offrent un bon exemple d'une telle pratique²⁰⁶.

159. Compte tenu de la diversité des situations des partis et de leurs conceptions politiques, il n'existe pas de « bonnes pratiques » de gouvernance interne qui seraient applicables universellement à tous les partis. Très brièvement, étendre la démocratie interne peut être bénéfique à la fois pour les partis concernés et pour l'ensemble de la société, mais ces changements peuvent entraîner des coûts élevés pour les partis, dont les dirigeants devraient donc examiner soigneusement les problèmes pratiques liés à certaines procédures et évaluer leurs avantages et leurs inconvénients²⁰⁷.

160. Pour remplir convenablement leur rôle d'instruments de la démocratie représentative et de liens essentiels entre les citoyens et l'Etat, les partis politiques devraient être bien plus réceptifs et attentifs aux difficultés rencontrées par les citoyens et être prêts à réagir de manière rapide et efficace, au moyen de réponses adaptées. Les pratiques positives à cet égard sont notamment les *antennes parlementaires*, chargées de recueillir les propositions et questions des citoyens, et les *forums* du Parti populaire espagnol ou les *ateliers citoyens* du Mouvement réformateur belge, conçus comme des forums de discussion où tous les citoyens peuvent formuler des propositions qui pourront ensuite être reprises et développées par le parti²⁰⁸.

161. Les technologies modernes de l'information et de la communication sont à la fois un problème et un atout précieux des partis politiques pour exercer cette responsabilité, en créant des dispositifs adéquats pour recueillir les questions des citoyens et des mécanismes pour garantir leur responsabilité devant la population. De nos jours, la plupart des partis ont un site Internet régulièrement mis à jour, qui peut être conçu pour servir à la fois les activités de campagne du parti et l'objectif légitime et souhaitable des citoyens de participer à la vie publique. Les pratiques innovantes des partis politiques dans ce domaine seront examinées dans les sections suivantes. Une coopération plus étroite avec les organisations non gouvernementales peut être une autre réponse aux problèmes contemporains, en permettant aux partis politiques de formuler et de mettre en œuvre des politiques plus utiles pour leurs sociétés²⁰⁹ [p.6 4.réceptivité, obligation de rendre compte et responsabilité].

5. Coopération internationale

162. Suite à l'entrée de nouveaux Etats membres dans l'Union européenne, la réglementation sur les partis politiques pourrait être actualisée dans le sens d'une multiplication des possibilités de coopération internationale et régionale entre les organisations partenaires des différents

²⁰⁴ Voir les articles 56-59 des statuts du Parti socialiste belge.

²⁰⁵ Voir l'article 59.2 des statuts de la Gauche unie.

²⁰⁶ Voir l'article 17 des statuts du Parti populaire.

²⁰⁷ Voir le rapport de M. VAN DEN BRANDE, p. 13.

²⁰⁸ Voir l'article 17 des statuts du Parti populaire espagnol et l'article 25 de ceux du Mouvement réformateur belge.

²⁰⁹ Certains partis, comme le Parti populaire espagnol, s'engagent expressément à entretenir un dialogue continu avec les associations (article 17 des statuts), bien que les modalités concrètes de ce dialogue ne sont pas précisées.

pays. Le fait de permettre aux résidents étrangers en situation régulière, lorsqu'ils étaient membres d'un parti dans leur pays d'origine, de rejoindre un parti similaire dans leur pays de résidence est à cet égard un bon point de départ, mais le renforcement des liens, au-delà de ce rapprochement entre les adhérents, pourrait également être très utile pour l'échange des bonnes pratiques.