



COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 16 février 2004  
Etude n° 247 / 2003

CDL-AD(2004)004  
Or. angl.

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

**RAPPORT**  
**SUR LA CRÉATION, L'ORGANISATION**  
**ET LES ACTIVITÉS DES PARTIS POLITIQUES**

**rédigé par**

**M. Hans Heinrich VOGEL (membre suppléant, Suède)**

**sur la base des réponses au questionnaire**  
**sur la création, l'organisation et les activités**  
**des partis politiques**

**Adopté par la Commission de Venise**  
**lors de sa 57<sup>e</sup> session plénière**  
**(12-13 décembre 2003)**

*Introduction*

1. *Le présent rapport a été rédigé à partir des réponses au questionnaire sur la création, l'organisation et les activités des partis politiques, adopté par la sous-commission des institutions démocratiques (Venise, 13 mars 2003, CDL-DEM (2003)1rev). Le questionnaire est lui-même le prolongement d'un document similaire, envoyé précédemment dans le cadre des préparatifs à l'adoption des lignes directrices et du rapport sur le financement des partis politiques (Venise, 9-10 mars 2001, CDL-INF (2001) 8).*
2. *Les 42 pays suivants, classés par ordre alphabétique, ont répondu :*  
*Albanie, Allemagne, Andorre, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Canada, Chypre, Croatie, Espagne, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Japon, Lettonie, « ex-République yougoslave de Macédoine », Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, République de Corée, République kirghize, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Fédération de Russie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie et Ukraine.*
3. *Les réponses au questionnaire différaient beaucoup tant en volume que par la quantité de détails fournis. Il est vrai que certaines questions portaient sur des sujets complexes et qu'il était difficile d'y répondre succinctement. Il est clair aussi que les réponses ne pouvaient pas se limiter à la sphère juridique, mais devaient tenir compte du contexte politique.*
4. *Il est impossible de présenter toutes les solutions détaillées contenues dans les réponses au questionnaire. Au stade actuel de l'exploitation des résultats, seuls quelques pays seront cités, leurs réponses servant à étayer nos arguments. Comme cela était déjà le cas du projet précédent sur le financement des partis politiques, le présent projet se propose simplement d'identifier et de décrire, lorsqu'ils existent, les grands principes adoptés par les différents pays en matière de fonctionnement des partis politiques, de présenter les conséquences liées à la mise en œuvre de ces principes et de comparer les diverses solutions préconisées dans le but de proposer des améliorations possibles ici ou là, afin de s'assurer qu'à l'avenir, le fonctionnement des partis politiques sera moins problématique, voire donne lieu à moins d'abus.*
5. *Il a déjà été dit à maintes reprises que les partis politiques étaient une composante essentielle de toutes les démocraties. Leur activité fondamentale consiste à faire fonctionner la démocratie - à travailler avec des responsables politiques et ce dans le cadre de la Constitution et de l'expérience politique, historique et sociale du pays. Toutefois, les partis sont des organisations - souvent de dimensions très importantes - qui, pour pouvoir fonctionner au quotidien, doivent dans une large mesure recourir à des instruments et à des procédures juridiques normalisées, qui servent généralement à régler ces questions mais n'ont pas forcément été élaborées dans ce but.*
6. *Le présent rapport a été adopté par la Commission lors de sa 57<sup>e</sup> session plénière (Venise, 12-13 décembre 2003).*

## I. GÉNÉRALITÉS

### 1.1 *Existe-t-il des textes constitutionnels, législatifs ou réglementaires sur les partis politiques ou les associations privées à but politique ?*

7. Pratiquement tous les pays ayant répondu au questionnaire protègent et réglementent les activités fondamentales des partis politiques par des textes constitutionnels relatifs aux libertés classiques de réunion et d'opinion. Les textes constitutionnels de nombreux pays reconnaissent explicitement que les partis politiques sont des associations investies d'un mandat particulier (*France* : « concours à l'expression du suffrage »; *Allemagne* et *Hongrie* : participation à la formation de la volonté politique du peuple; *Espagne* : instruments fondamentaux de participation politique) ou ayant un but spécifique (*Suède* : participation aux élections; *Grèce* : servir le libre fonctionnement du gouvernement démocratique; *Italie* : concourir, par des moyens démocratiques, à la formation de la politique nationale). Toutefois, certains États ne font aucune mention des partis politiques dans leur Constitution, comme, par exemple, l'*Autriche*, l'*Irlande* et le *Japon*.
8. Lorsqu'ils existent, les textes constitutionnels ne fournissent que des indications sommaires sur les activités quotidiennes des partis politiques. Les réponses indiquent que des dispositions plus détaillées figurent généralement dans d'autres textes réglementaires, comme les lois organiques, la législation ordinaire, les ordonnances, etc. La nature et la portée de ces dispositions varient toutefois considérablement.
9. En *Ukraine*, par exemple, une législation très détaillée sur les partis politiques régit une pléthore de questions intérieures et extérieures.
10. On trouve aussi l'opposé, à savoir une réglementation très réduite des partis politiques. Ainsi, la *Suède* a évité autant que possible de légiférer, par principe; la protection de la liberté de réunion et d'opinion garantie par la Constitution a été interprétée dans un sens si large que toute législation supplémentaire est considérée comme pouvant porter atteinte à ces libertés. La *Belgique* et l'*Irlande* évitent elles aussi de légiférer et l'on trouve la même réticence, du moins par le passé, au *Royaume-Uni*. Tous ces pays ont toutefois adopté des règles de base sur la participation des partis politiques aux élections et sur le financement des partis et de la campagne électorale.
11. Cependant la plupart des pays ont mis en œuvre une solution située à mi-chemin entre l'encadrement rigoureux et la réticence à légiférer.

### 1.2 *Dans quelle mesure la loi sur les associations privées s'applique-t-elle aux partis politiques ?*

12. C'est un fait bien connu que l'histoire constitutionnelle des libertés de réunion et d'opinion est étroitement liée au développement des dispositions de droit privé sur les associations. En effet, la législation civile européenne de la fin du XIXe siècle et du début du XXe siècle a octroyé la personnalité juridique aux associations et leur a offert un cadre juridique similaire à celui des sociétés, le statut d'association étant toutefois assujéti à une procédure d'enregistrement et, dans une certaine mesure, à la publication d'informations de base sur la situation juridique de l'association. Cette dernière disposition pourrait et devrait faciliter le contrôle par les pouvoirs publics. Toutefois, la possibilité d'un contrôle par les pouvoirs publics des associations œuvrant dans la sphère politique fait naître un risque de restrictions

et d'atteintes aux libertés fondamentales de réunion et d'opinion. Les partis politiques de l'ensemble de l'Europe ont donc été plutôt réticents à accepter un compromis sur cette question, c'est-à-dire à accepter une définition plus précise de leur statut juridique en contrepartie d'un certain contrôle des pouvoirs publics, qui était et reste nécessaire à la validité directe et entière du droit sur les associations privées dans de nombreuses juridictions européennes. Pour faire face aux exigences manifestement fondées des partis politiques, la structure générale a évolué, en Europe, soit vers une modification de l'application du droit traditionnel aux associations privées faisant fonction de parti politique, soit vers l'application d'une législation spécifique, réservée à ces derniers. Les réponses au questionnaire offrent un aperçu assez précis des solutions en vigueur. La loi sur les associations privées peut par exemple s'appliquer en l'absence de dispositions contraires de la législation sur les partis politiques (*Estonie*), si la loi sur les partis politiques ne règle pas la question (*Finlande*) ou encore dans la mesure où les dispositions de cette loi ne sont pas contraires à celle sur les partis politiques (*Turquie*). Toutefois, un grand nombre de pays choisissent explicitement de ne pas appliquer la loi sur les associations privées aux partis politiques. C'est notamment le cas de l'*Albanie*, de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », de la *Fédération de Russie*, de la *Slovaquie* et de la *Suède*.

1.3 *Existe-t-il une définition d'un « parti politique » dans le droit constitutionnel, les dispositions statutaires et autres textes normatifs ou cette définition a-t-elle été donnée dans la jurisprudence des tribunaux ?*

13. Dans tous les États ayant répondu au questionnaire, les partis politiques sont une composante essentielle du système parlementaire, mais le « parti politique » n'est pas toujours défini dans un texte normatif. Ainsi, aucune définition n'existe en *Andorre*, *Autriche*, *Bulgarie*, *République tchèque*, *France* ou aux *Pays-Bas*. Dans d'autres États, des définitions existent, mais elles varient considérablement. En *Irlande*, par exemple, le terme est défini aux fins du code électoral, comme « tout parti inscrit au registre des partis politiques conformément » aux lois en vigueur. La Pologne définit le parti politique comme « une organisation bénévole agissant sous une appellation précise et qui a pour objectif de participer à la vie publique en influençant, par des moyens démocratiques, la politique de l'État ou l'exercice du pouvoir public ». Dans l'un de ses textes constitutionnels, la *Suède* définit le parti politique comme « toute association ou groupe d'électeurs se présentant à une élection sous une désignation donnée ». La *Slovénie* définit le parti politique comme une « association de citoyens et de citoyennes qui réalisent les objectifs politiques définis dans le programme de leur parti, par la formation démocratique de la volonté politique des citoyens et par la nomination de candidats et de candidates aux élections parlementaires, présidentielles et locales ». La *Fédération de Russie* et l'*Ukraine* recourent à une définition encore plus complexe, bien que la raison d'une telle complexité reste obscure. En effet, plus la définition est complexe, plus on court le risque, pour le moindre élément non conforme de la définition, de porter atteinte au statut de parti politique et de perdre la protection constitutionnelle conférée par les textes relatifs aux libertés de réunion et d'opinion.

1.4 *La loi établit-elle une distinction entre les partis politiques à l'échelon local, régional et national ?*

14. La majorité des pays ayant répondu ne font pas la distinction entre les différents échelons du pouvoir, quelque soit le régime politique centralisé, fédéral ou autre. L'*Autriche*, la *Grèce*, la *Finlande*, la *France*, l'*Italie*, le *Japon*, le *Luxembourg*, *Malte* et l'*Espagne* sont autant d'exemples à citer, à cet égard. Il existe toutefois des exceptions. Ainsi, le *Canada* fait la

distinction entre partis politiques fédéraux et régionaux. La *Géorgie* interdit explicitement la création de partis politiques à vocation régionale ou territoriale. L'*Allemagne* considère que les activités politiques au niveau local ne participent pas à la formation de la volonté dans la représentation du peuple, c'est-à-dire du peuple *dans son ensemble* ; les associations politiques qui sont actives à l'échelon local ne relèvent pas de la notion de parti politique telle que définie dans la Constitution et la législation allemande sur les partis politiques.

1.5 *Est-ce que :*

a. *la participation aux élections ;*

b. *ou une autre activité politique*

*est réservée aux partis politiques reconnus ?*

15. La participation aux élections constitue l'activité principale des partis politiques. Elle offre en effet à ces derniers la possibilité de voir leur programme approuvé et soutenu, mais aussi leurs efforts politiques récompensés. Certains pays ont établi des monopoles dans la participation aux élections de certains partis politiques, c'est du moins le cas, par exemple, de l'*Albanie*, la *Bulgarie*, la *Croatie*, la *Lettonie*, la *Lituanie*, la *Slovaquie* et la *Suède*. En *France*, en revanche, la Constitution prévoit que les partis politiques « concourent à l'expression du suffrage », ce qui empêche tout monopole, tandis qu'en *Allemagne*, il est expressément précisé qu'aucun monopole n'existe en matière de participation des partis politiques aux élections et que d'autres organisations, ainsi que des candidats individuels, doivent être traités à égalité en matière électorale. Les *Pays-Bas* et la *Slovénie* ont des dispositions similaires, tandis qu'il existe des monopoles établis par exemple en *Andorre*, en *Autriche*, en *Belgique*, à *Chypre*, au *Liechtenstein*, en *Roumanie*, en *Suisse*, en *Turquie* et au *Royaume-Uni*. Certains pays limitent la participation aux élections par d'autres moyens. En *Bosnie-Herzégovine*, par exemple, la participation aux élections est réservée aux partis politiques, aux candidats indépendants, aux coalitions et groupes de candidats indépendants, tandis qu'en *Lettonie*, les organisations politiques dûment enregistrées peuvent présenter des listes de candidats, à titre individuel, par groupe de deux ou plus légalement enregistrées en organisations politiques (partis), ou regroupées en association (partis).
16. Il ne semble pas y avoir de monopole en ce qui concerne les autres activités politiques. Toutefois, les associations n'étant pas des partis politiques, elles ne bénéficient parfois que d'un soutien limité, voire d'aucun soutien pour leurs activités politiques. En *Ukraine*, par exemple, seuls les partis politiques, et non les autres entités « ont le droit [...] d'utiliser les médias publics et de mettre en place leurs propres supports médiatiques, conformément aux lois ukrainiennes ». Enfin, dans pratiquement tous les pays, les fonds publics de soutien aux activités politiques ne semblent être qu'à la disposition des partis politiques.

## II. CRÉATION

17. Tous les pays membres et les pays observateurs collaborant avec la Commission de Venise s'accordent sur le fait que les partis politiques sont essentiels dans une société démocratique. Le droit d'un individu ou d'un groupe d'individus à créer une association ayant pour objectif de participer à la vie politique du pays fait partie intégrante des droits de l'homme énoncés dans la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH), dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de l'ONU de 1966 et dans d'autres instruments internationaux signés par la plupart des États ayant répondu au questionnaire de la Commission de Venise.

18. Toutefois, chaque État pratique un degré d'intervention différent en ce qui concerne l'existence d'associations politiques et la réglementation du droit de création d'une formation politique. Cette attitude vis-à-vis des partis politiques va d'une reconnaissance formelle de ces derniers dans la Constitution en tant qu'associations particulières à une non-intervention complète, c'est-à-dire en l'absence de toute norme législative directement liée aux partis.

2.1 *Existe-t-il des textes constitutionnels, législatifs ou réglementaires concernant la création des partis politiques ?*

19. Les pays ayant répondu au questionnaire se divisent en deux grandes catégories. Pour ceux de la première catégorie, l'existence des partis est reconnue par la Constitution ou la législation. La seconde catégorie de pays inclut les partis dans une législation générale sur les associations ou bien ne prévoit aucune réglementation particulière à cet effet.

20. Au sein de la première catégorie, on trouve deux types de réglementation :

- a) celle des États dont les partis sont reconnus par la Constitution (*Albanie* (art. 9), *Azerbaïdjan* (art. 58), *Bulgarie*, *Croatie*, *Chypre* (art. 21), *Géorgie*, *Grèce* (art. 29 para.1), *Lituanie*, *Pologne*, *Russie* et *Slovaquie*) ;
- b) celle de pays (*Arménie*, *Autriche*, *République tchèque*, *Estonie*, *Allemagne*, *Lettonie*, *ex-République yougoslave de Macédoine*, *Roumanie*, *Espagne*, *Royaume-Uni*) où la situation des partis politiques est régie par la législation ordinaire.

21. Enfin, d'autres pays n'accordent aux partis politiques aucune définition législative spécifique. Ils sont considérés soit comme une association quelconque (*Belgique*, *France*, *Finlande* et *Pays-Bas*), soit en ne leur donnant aucune définition juridique (*Irlande*, *Italie*<sup>1</sup>, *Suisse*).

2.2 *Quelles sont les conditions substantielles à remplir et les procédures à suivre pour la création d'un parti politique :*

22. Un certain nombre de pays disposent d'un cadre légal précis régissant les activités et la création des partis politiques.

- *en général ?*
- *concernant son programme politique ?*
- *concernant les membres fondateurs ou d'autres personnes qui d'une façon ou d'une autre doivent soutenir la création du parti (ainsi que leur nombre, nationalité, distribution géographique, etc...) ?*

23. Certains pays assujettissent les partis politiques à une procédure d'enregistrement. Pratiquement tous les pays relevant de la « première catégorie » telle que définie au paragraphe 2.1 ont mis en place un système d'enregistrement ou du moins de dépôt des

---

<sup>1</sup> En Italie, le statut des partis politiques n'est pas réglementé. Toutefois, il existe une seule limite prévue par la XIIe Disposition transitoire finale de la Constitution qui interdit la réorganisation du parti fasciste dissout quelqu'en soit sa forme.

statuts des associations auprès des autorités compétentes. Cette procédure est justifiée par la nécessité d'une reconnaissance formelle des associations en tant que partis politiques. Certaines conditions supplémentaires existent et varient d'un pays à l'autre, comme suit :

- a) convocation de l'assemblée pour la création du parti (*Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine et Roumanie*) ;
- b) rédaction de statuts de l'association/chartre (*Albanie, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Chypre, République tchèque, Estonie, Lituanie et Roumanie*) ;
- c) élaboration d'un programme (*Albanie, Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Canada, Croatie, République tchèque, Estonie, Allemagne, Lettonie, Lituanie, Roumanie et Slovaquie*) ;
- d) nombre minimal d'adhérents (*Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Canada, Croatie, République tchèque, Estonie, Géorgie, Allemagne, Grèce, Kirghizistan, Lettonie, Lituanie, Fédération de Russie, Slovaquie et Turquie*) ;
- e) élection d'un conseil d'administration, d'un président ou d'un comité permanent (*Albanie, Arménie, Croatie, Chypre, Roumanie et Royaume-Uni*) ;
- f) adresse permanente de la représentation ou des dirigeants (*Arménie, Azerbaïdjan, Canada, Croatie, Chypre, Roumanie, Fédération de Russie et Royaume-Uni*) ;
- g) principes d'organisation interne (*République tchèque, Allemagne, Lituanie, Pologne, Roumanie, Fédération de Russie, Espagne et Turquie*) ;
- h) paiement d'un droit d'enregistrement (*Arménie et Azerbaïdjan*) ;
- i) signatures attestant d'une certaine représentation territoriale (*Moldova, Fédération de Russie, Turquie et Ukraine*) ; et
- j) publication, dans les médias, d'informations sur la création du parti (*Autriche*).

24. Lorsque ces conditions sont remplies, un organisme compétent (le ministère de la Justice, par exemple) procède à l'enregistrement officiel. Dans le cas de l'*Autriche* ou de l'*Espagne*, par exemple, les statuts de l'association sont simplement présentés à l'autorité compétente pour inscription dans un registre officiel particulier.

2.3 *La loi fixe-t-elle des limites à ce qui est acceptable pour le programme politique d'un parti politique ?*

25. La plupart des pays ayant participé au questionnaire n'ont fixé que peu de limites, voire aucune, au programme des partis politiques. Selon la Constitution de la *France*, par exemple, les partis politiques « doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie », mais il est indiqué que cette disposition n'a jamais été appliquée. Une règle générale, qui a parfois été appliquée, est celle de l'interdiction des partis visant à changer l'ordre constitutionnel par la violence. De même, les formations paramilitaires sont interdites. Un certain nombre de pays interdisent explicitement les partis fondés sur la discrimination raciale, ethnique et religieuse (comme l'*Albanie*, l'*Autriche* et l'*Allemagne*). Toutefois, la marge d'appréciation varie d'un pays à l'autre.

26. Dans certains États comme l'*Autriche*, l'*Allemagne* et l'*Italie*, il est formellement interdit de créer des partis dont les programmes reflètent l'idéologie national-socialiste ou fasciste. D'autres pays, comme la *République tchèque*, la *Lituanie* et la *Pologne* interdisent les programmes pouvant être perçus comme offrant « une continuité juridique avec les régimes totalitaires ».
27. Sont aussi interdits les partis et les groupes « impliqués dans le terrorisme » (*Espagne*, *Turquie* et *Royaume-Uni*).
- 2.4 *Lorsqu'un parti politique est reconnu en tant que parti, doit-il être enregistré pour être reconnu et, si cela est le cas, dans quelles conditions l'enregistrement est-il accepté ?*
28. La plupart des pays considèrent l'enregistrement comme une étape nécessaire à la reconnaissance d'une association en tant que formation politique. Toutefois, comme cela a déjà été mentionné, certains pays estiment que l'enregistrement auprès des autorités n'est qu'une simple formalité. Ainsi, en *Autriche*, le ministère de l'Intérieur ne peut refuser le dépôt ni l'enregistrement des statuts d'un parti.
29. Il existe un autre critère de distinction en matière de statut des partis. Dans certains pays, toute association politique doit être enregistrée pour disposer de la personnalité juridique. Si l'enregistrement n'a pas lieu, le parti ne peut pas ouvrir de compte bancaire, bénéficier d'un financement public ou détenir des biens (*Azerbaïdjan*, *Croatie*, *Géorgie* et *Ukraine*).
30. Dans certains États, la réglementation est plus stricte en matière d'enregistrement. Ainsi, en *Moldova*, la législation en vigueur impose aux partis politiques de présenter chaque année leur liste d'adhérents au ministère de la Justice, afin de pouvoir renouveler leur inscription<sup>2</sup>.
31. D'autres pays, comme l'*Irlande*, proposent l'enregistrement aux partis politiques qui le souhaitent. Cette possibilité a pour unique objectif de permettre au candidat de faire figurer le nom de son parti sur le bulletin de vote, le jour de l'élection. Une pratique similaire existe au Japon où le comité central des élections peut enregistrer un parti et depuis 2003, en *Suisse*, un parti politique peut être enregistré à la Chancellerie fédérale, s'il le souhaite.
- 2.5 *Si l'enregistrement est obligatoire :*
- Quelle est l'autorité chargée de la procédure d'enregistrement et quelles sont les règles régissant cette procédure ?*
  - La loi prévoit-elle un recours en cas de refus de reconnaître ou d'enregistrer un parti politique ? Un recours est-il possible devant un tribunal ?*
  - Y-a-t-il des restrictions des activités du parti avant son enregistrement définitif ?*

---

<sup>2</sup> La Commission de Venise n'a pas reçu de réponse au questionnaire de la part de la Moldova. Cette information a été communiquée à l'occasion de l'élaboration de l'avis sur la loi moldave relative aux partis politiques de 2003 (CDL-AD (2003) 08). Il convient de noter que la règle en question n'a pas été appliquée jusqu'à présent et qu'en novembre 2003, le Parlement moldave a exprimé son intention de la modifier.

- a) Dans les pays où l'enregistrement des partis politiques est obligatoire, ce dernier est géré par trois grandes catégories d'autorités publiques. Il peut s'agir du ministère de la Justice (par exemple, en *Fédération de Russie, Moldova et Ukraine*), du ministère de l'Intérieur (par exemple, en *Autriche, République tchèque et Slovaquie*) ou d'organismes judiciaires (*Albanie, Pologne, Roumanie*). Certains pays prévoient une procédure plus complexe, faisant intervenir plusieurs autorités. En *Turquie*, la procédure comprend deux étapes : l'enregistrement du parti est effectué par le Procureur général de la Cour de Cassation qui transmet certains documents au ministère de l'Intérieur. Au *Japon*, depuis que la notification n'est requise qu'en cas de financement public, cette dernière est adressée soit au ministre de la Gestion publique et des affaires intérieures, soit à un autre organisme approprié.
- b) D'une façon générale, n'importe quel parti peut faire appel, devant une cour *ad hoc*, d'un refus d'enregistrement. Suivant les pays, il s'agit d'une cour ordinaire (*Albanie, Chypre, République tchèque, Turquie*) ou de la Cour constitutionnelle (*Croatie*). L'*Irlande* offre le choix entre une commission de recours spéciale et le tribunal de première instance.
- c) Dans la plupart des pays où la reconnaissance des partis fait l'objet d'une procédure officielle, ces derniers ne peuvent pas endosser par ailleurs la fonction de parti ou d'association à vocation générale (*Arménie, Azerbaïdjan, Croatie, Géorgie, Grèce, Roumanie*). Dans les pays où l'enregistrement n'est qu'une formalité, voire même que cela n'existe pas, certaines restrictions s'appliquent uniquement à la campagne électorale (comme par exemple au *Canada* ou en *Suède*).

### III. ORGANISATION

#### 3.1 Existe-t-il des textes constitutionnels, législatifs ou réglementaires concernant l'organisation des partis politiques ?

32. Un certain nombre de pays ont adopté des textes qui couvrent, dans une certaine mesure, l'organisation des partis politiques ; une telle législation est signalée par exemple en *Albanie, en Allemagne, en Slovaquie* et en *Turquie*. Toutefois, la situation opposée existe aussi, comme le montrent certains exemples remarquables. Il a déjà été mentionné que la *Belgique, l'Irlande, la Suède* et le *Royaume-Uni* étaient réticents à légiférer sur les partis politiques. Les indications concernant ces pays ne mentionnent aucun texte constitutionnel, législatif ou réglementaire sur l'organisation ; il semble que l'organisation des partis relève entièrement de la responsabilité des partis eux-mêmes et que les dispositions fondamentales se trouvent uniquement dans les statuts des partis ou les documents équivalents ; cette situation semble s'appliquer entre autres au *Canada*, à la *France*, au *Liechtenstein*, au *Luxembourg*, à *Malte* et aux *Pays-Bas*.

– *Qui peut adhérer ?*

33. L'application éventuelle de critères d'adhésion semble relever du parti lui-même dans tous les pays ; en principe, toutefois, chacun peut adhérer à un parti. Ainsi, la *Géorgie* interdit expressément toute discrimination au motif de la race, de la couleur de la peau, de la langue, du sexe, de la religion, de l'origine ethnique et sociale, de la propriété, du titre nobiliaire ou du lieu de résidence. Certaines restrictions explicites s'appliquent toutefois dans un certain nombre de pays.

34. Ainsi, en *République tchèque* et en *Allemagne*, seules les personnes physiques — et non les personnes morales — peuvent adhérer à un parti politique.
35. De nombreux pays fixent un âge minimum d'adhésion : il est de 18 ans pour une adhésion à part entière au *Canada*, en *République tchèque*, en *Estonie*, dans « *l'ex-République yougoslave de Macédoine* », en *Pologne*, dans la *Fédération de Russie* et en *Turquie*. Toutefois, l'adhésion à une association de jeunesse peut se faire plus tôt, à 14 ans révolus en *Espagne*, par exemple, ou à 16 ans révolus en *Allemagne*.
36. Une condition remarquable – discrimination par le sexe – est signalée pour les *Pays-Bas* : un parti néerlandais ne peut accepter que des membres de sexe masculin.
37. Les restrictions concernant les activités politiques en général et l'adhésion à des partis politiques des représentants de l'État en particulier suscitent une controverse depuis les années 1970. Le caractère acceptable de telles restrictions a dû être précisé par la CEDH dans un certain nombre d'arrêts<sup>3</sup> – le dernier en date ayant été pris par la Cour siégeant en Grande Chambre, pour l'affaire *Rekvényi* en 1999 – et certains pays comme l'*Arménie*, la *République tchèque*, la *Géorgie*, la *Hongrie* (affaire *Rekvényi*) et la *Turquie* mentionnent l'interdiction d'adhérer à des partis politiques faite à certains représentants de l'État, en particulier aux fonctionnaires de la police et de l'armée, mais aussi, dans une certaine mesure, aux juges et aux autres fonctionnaires, ainsi qu'aux lycéens.
- *L'adhésion est-elle réservée aux ressortissants du pays, ou des étrangers et des apatrides peuvent-ils adhérer ?*
- *Existe-t-il des conditions juridiques d'adhésion comme par exemple la résidence dans le pays ou la connaissance d'une langue spécifique ?*
38. Dans de nombreux pays, les textes constitutionnels ou législatifs réservent l'adhésion aux ressortissants du pays ; c'est du moins le cas pour *l'Albanie*, la *Bulgarie*, le *Canada*, la *Croatie*, la *République tchèque*, *l'Estonie*, la *Géorgie*, la *Grèce*, la *Lituanie*, l'« *ex-République yougoslave de Macédoine* », la *Fédération de Russie* et la *Turquie*. Aux termes de la législation *allemande*, l'adhésion aux organisations politiques est ouverte aux étrangers, mais ces organisations ne sont pas considérées comme des partis politiques si la majorité de leurs adhérents ou si les membres de leur comité d'administration sont étrangers.
39. Aux *Pays-Bas*, les partis politiques gèrent eux-mêmes les conditions d'adhésion ; la condition de nationalité était auparavant requise pour l'adhésion à certains partis, le droit de vote étant réservé aux ressortissants néerlandais. Toutefois, cette restriction ne s'appliquant plus aux élections locales, l'adhésion est désormais ouverte aux étrangers (tous les partis ne requièrent pas non plus la résidence de leurs membres aux Pays-Bas). La situation est similaire en *Slovénie* : avant 2002, la nationalité était exigée, mais depuis 2002, les étrangers membres de l'UE, qui ont donc le droit de voter en Slovénie (pour les élections locales, ils doivent toutefois résider dans ce pays), peuvent adhérer à un parti politique. En *Finlande*, les étrangers peuvent adhérer s'ils résident dans le pays. En *Espagne*, les étrangers jouissent du droit d'adhérer à tout type d'association, aux mêmes conditions que les espagnols ; cette

---

<sup>3</sup> Cf. Engel c. Pays-Bas, arrêt du 8.6.1976; Leander c. Suède, arrêt du 26.3.1987; Vogt c. Allemagne, arrêt du 26.9.1995; Ahmed c. R-U, arrêt du 2.9.1998; Rekvényi c. Hongrie, arrêt du 20.5.1999 (chambre du conseil).

règle s'applique aussi aux partis politiques, à une exception près : les étrangers en situation irrégulière, à savoir sans titre de séjour, sont exclus du droit de réunion.

40. La connaissance de la langue nationale n'a pas été signalée comme faisant partie des conditions d'adhésion à un parti politique par aucun des pays ayant répondu au questionnaire.

41. Il est évident que le droit d'adhérer à un parti politique est étroitement lié au droit de voter et à celui de se présenter aux élections – droits qui étaient et restent réservés aux ressortissants nationaux dans de nombreux pays. L'ouverture, depuis les années 1980, de la participation aux étrangers et apatrides à la vie politique de leur pays de résidence a modifié cet état de fait. Par ailleurs, le traité de Maastricht a introduit la notion de citoyenneté européenne pour les pays membres de l'Union européenne. L'évolution des conditions d'adhésion aux partis politiques signalée par les *Pays-Bas*, la *Slovénie* et d'autres pays renforce la cohérence des règles électorales, d'une part, et la cohérence des règles d'adhésion aux partis politiques, d'autre part.

3.2 *Une personne peut-elle se voir refuser l'adhésion ou être exclue d'un parti politique? Le refus ou l'exclusion peut-il faire l'objet d'un recours au sein du parti ou devant une autorité extérieure ? Existe-t-il une possibilité pour les membres de contester les décisions du parti à l'intérieur du parti ou par la voie d'un recours de justice ?*

42. Dans pratiquement tous les pays, ces questions relèvent des dispositions internes du parti. C'est le cas en *Albanie, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Canada, Chypre, République tchèque, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Corée, Lituanie, Malte, Suisse et Turquie*. Certains de ces pays – comme, par exemple, la *Finlande, la France, la Hongrie, l'Irlande, la Corée, la Lituanie, Malte* et la *Turquie* – indiquent que les décisions internes peuvent être contestées par un recours de justice. Toutefois, en ce qui concerne Malte, il est ajouté que les tribunaux sont extrêmement réticents à participer à une enquête sur le fonds de certains cas particuliers.

43. Il est communément admis que les partis politiques doivent faire naître l'homogénéité de l'hétérogénéité, que leurs membres doivent s'unir dans le programme et derrière leurs dirigeants et que, par conséquent, il existe certaines limites à la liberté d'expression d'opinions diverses au sein des partis. La liberté d'opinion étant considérée comme ayant certaines limites, au sein d'un parti, cette liberté fondamentale doit donc être protégée, tout comme la liberté de choisir entre plusieurs partis. Compte tenu de ce qui précède, l'autonomie sur les questions relatives à l'adhésion semble constituer le dénominateur commun entre les différentes situations.

3.3 *Existe-t-il des règles concernant l'inscription interne des membres du parti et concernant l'accès à des informations sur les membres ou la divulgation de ces informations, relatives par exemple aux questions de financement public, de fiscalité ou de dissolution ?*

44. Il n'existe aucune règle dans certains pays comme, par exemple, en *Albanie, Bulgarie, Chypre, Finlande, Allemagne, Irlande, Italie, Lettonie et Lituanie*, tandis que la législation en *Turquie* requiert la tenue d'un registre des adhérents d'organisations politiques à tous les niveaux. Pour des raisons liées au respect de la vie privée et conformément à la législation relative aux informations personnelles, les informations sur les adhérents des partis

politiques sont expressément tenues confidentielles en *République tchèque*, en *Allemagne* et aux *Pays-Bas*, par exemple. La position inverse a été signalée dans le cas de l'*Estonie* : les comités exécutifs des partis politiques doivent tenir à jour une liste des adhérents du parti comprenant des informations détaillées sur chaque individu. Chaque année, cette liste doit être présentée au service des registres du tribunal dont relève le parti, puis la liste est publiée sur le site Internet des registres.

3.4 *Quelle est la personne ou quel est l'organe qui représente un parti politique sur le plan juridique ?*

45. Dans de nombreux pays, le représentant légal du parti politique figure dans les statuts du parti. Il peut s'agir du président (*Autriche, Canada, France, Grèce, Italie, « ex-République yougoslave de Macédoine » et Turquie*), de son porte-parole ou de son secrétaire général (*Autriche, France*), du conseil d'administration ou de certains de ses membres (*Estonie, Finlande et Pays-Bas*), de son comité exécutif (*Allemagne et Italie*) ou de ses administrateurs (*Irlande et Royaume-Uni*).

46. Dans certains pays, les représentants doivent être déclarés (*Croatie, Japon, Corée, Slovaquie et Slovénie*).

3.5 *La loi fixe-t-elle des conditions concernant la démocratie interne au sein d'un parti politique ?*

47. Les partis politiques font partie intégrante des systèmes démocratiques. Dans certains pays, ils sont donc juridiquement tenus d'observer certains principes démocratiques, dans leurs prises de décisions et dans leurs activités (*Albanie, Andorre, Croatie, République tchèque, Finlande et Allemagne*, par exemple). Dans d'autres pays, de telles conditions juridiques ne sont pas requises (*Belgique, Canada, Chypre, Géorgie, Grèce, Irlande, Italie, Japon et Royaume-Uni*). Dans la réponse pour le *Royaume-Uni*, il est souligné que, dans la pratique, les principaux partis n'accordent pas la même importance à la démocratie interne, qui dépend des traditions propres à chacun des partis et qu'il n'existe aucune règle s'appliquant à la totalité d'entre eux.

3.6 *Un parti politique est-il tenu d'avoir des sections ou des bureaux à l'échelon national, régional ou local ?*

48. Aucune condition juridique n'est requise en matière de sections ou de bureaux en *Andorre, Autriche, Belgique, Canada, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Hongrie, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Luxembourg, Suède et Suisse*. La *Roumanie* exige des partis politiques de disposer d'un siège central, l'*Irlande* demande un état-major et la *Turquie* un bureau national à Ankara. L'*Allemagne* exige la présence de bureaux régionaux, tandis qu'au *Royaume-Uni*, les partis doivent indiquer s'ils ont l'intention d'être actifs sur l'ensemble du *Royaume-Uni*, sur une partie du territoire ou au niveau local ; toutefois, il ne s'agit que d'une déclaration d'intention, la loi ne semblant pas créer d'obligation légale de mise en œuvre de cette déclaration d'intention. En *Ukraine*, dans les six mois de leur enregistrement, les partis politiques doivent assurer la formation et l'enregistrement de leurs organisations régionales, communales et de circonscription dans la plupart des régions d'*Ukraine*, dans les villes de Kiev et de Sébastopol, ainsi que dans la République autonome de Crimée.

#### IV. ACTIVITÉS POLITIQUES

4.1 *Existe-t-il des textes constitutionnels, législatifs ou réglementaires concernant les activités politiques des partis politiques ?*

49. En général, les activités politiques des partis sont évoquées dans des termes très généraux. Comme cela a déjà été mentionné plus haut, un certain type de propagande politique est explicitement interdit en *Autriche*, en *Allemagne* (national-socialisme), en *République tchèque* (idéologie à « caractère totalitaire ») et en *Italie* (idées liées au parti fasciste). Enfin, la mise en question du caractère laïc de l'État peut être invoquée pour interdire les activités d'un parti politique en *Turquie*.

50. Il convient bien entendu de rappeler que certaines activités des partis politiques relèvent de domaines différents de la législation. Certaines limites font ainsi partie de la législation sur les réunions publiques. En outre, certaines activités pourraient constituer un délit pénal, comme l'incitation à la violence, la diffusion d'idées incitant à la haine raciale ou ethnique, etc. Certains États se réservent le droit de limiter certaines activités pour l'intérêt de la protection de l'ordre public (comme aux *Pays-Bas*) et de la protection des droits de tiers.

51. La plupart des pays ont adopté une législation spécifique concernant les partis politiques pendant les élections. Ainsi, dans la *Fédération de Russie*, une pléthore de textes portent sur la nomination des candidats aux élections, la campagne électorale, etc. Le *Canada* dispose aussi d'une législation très élaborée et d'une jurisprudence étendue dans ce domaine.

4.2 *Est-il obligatoire pour les partis politiques, par exemple comme condition préalable au maintien ou à l'accès à un financement public,*

- *de présenter des candidats individuels ou des listes de candidats aux élections générales à l'échelon local, régional ou national ?*

- *de participer aux campagnes électorales, locales, régionales ou nationales ?*

- *d'avoir un pourcentage minimal de voix ou de faire élire un certain nombre de candidats lors des élections locales, régionales et nationales ?*

- *d'avoir d'autres activités politiques précisées par la loi ?*

52. Les règles sur la participation des partis aux processus politiques du pays varient beaucoup plus dans les États exigeant l'enregistrement des partis. Toutefois, l'accès à un financement public fait l'objet d'une législation détaillée dans la plupart des pays. Ces tendances générales s'observent aussi bien en matière d'enregistrement que de financement des partis :

a) seuls les partis ayant participé aux élections générales et ayant obtenu un nombre minimal de suffrages peuvent bénéficier d'un financement public (*Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Canada, République tchèque, Estonie, « ex-République yougoslave de Macédoine », France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Japon, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Pologne, Fédération de Russie, Espagne, Slovénie, Suède*) ;

- b) l'enregistrement est refusé si un parti :
- 1) ne participe pas à un certain nombre d'élections (*Arménie*) ;
  - 2) n'obtient pas un nombre minimal de suffrages (*Arménie*) ; ou
  - 3) s'il ne parvient pas à regrouper un nombre minimal d'adhérents et/ou une représentation régionale (*Estonie, Moldova, Ukraine*) ;
- c) le parti est radié de la liste officielle mais peut continuer d'exister en tant qu'association s'il ne participe pas à un certain nombre d'élections (*Finlande*).

53. Certains pays ont introduit une méthode intéressante de stimulation de certaines pratiques démocratiques au sein des partis. Par exemple, en *Croatie*, les partis politiques reçoivent une compensation supplémentaire de 10% pour chaque candidate élue.

#### V. SUIVI ET CONTRÔLE

*Existe-t-il des mécanismes de contrôle ou de supervision des activités des partis politiques en dehors du domaine financier qui n'ont pas été mentionnés dans les réponses aux questions précédentes ?*

54. De nombreux pays signalent l'absence de tout mécanisme de contrôle ou de supervision des activités des partis politiques en dehors des mécanismes financiers. C'est du moins le cas des pays suivants : *Belgique, Bulgarie, Canada, Croatie, Chypre, France, Géorgie, Grèce, Irlande, Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Malte, Slovaquie, Suède et Suisse*. En *Allemagne*, la Cour constitutionnelle peut déclarer la non-constitutionnalité d'un parti et donc décider son interdiction. En *Ukraine*, enfin, des mécanismes très complexes de contrôle étatique des activités des partis politiques peuvent donner lieu à un avertissement pour activité illégale, voire à une interdiction pure et simple. Cette interdiction entraîne l'arrêt des activités du parti, la dissolution de ses organes exécutifs, le démantèlement de son organisation et la résiliation de ses adhésions.