

## L'INTERDICTION DES PARTIS POLITIQUES ET LES MESURES ANALOGUES

### Projet de rapport préparé par le Secrétariat de la Commission

#### Introduction

##### A. Contexte de l'étude

A la demande du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, la Commission européenne pour la démocratie par le droit a entrepris une étude sur l'interdiction des partis politiques et les mesures analogues.

Il a été jugé urgent d'approfondir cette question du fait de l'importance des partis politiques dans la consolidation de la démocratie, en particulier dans les Etats récemment sortis d'un régime autoritaire. En effet, les élections, qui sont le fondement de la démocratie, ne se conçoivent pas sans la participation active de partis politiques librement constitués. En outre, la liberté d'association politique est l'expression, dans le domaine politique, d'un droit fondamental de portée générale, la liberté d'association.

Le présent examen comparatif de la législation et de la pratique suivies dans les Etats qui participent aux travaux de la Commission de Venise vise à identifier les valeurs communes au patrimoine constitutionnel européen dans le domaine considéré, de façon à améliorer l'information en la matière et à permettre, le cas échéant, de s'inspirer de solutions mises en oeuvre à l'étranger. Il se fonde sur un "questionnaire sur l'interdiction des partis politiques", portant à la fois sur l'existence de règles interdisant les partis politiques ou permettant des mesures analogues, et sur leurs cas d'application (document CDL-PP (98) 1).

Le questionnaire a fait l'objet de réponses en provenance des Etats suivants: Albanie, Argentine, Autriche, Azerbaïdjan, Bélarus, Belgique, Bosnie et Herzégovine, Bulgarie, Canada, Croatie, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Japon, Kirghyzstan, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Moldova, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Russie, Slovaquie, Espagne, Slovénie, Suède, Suisse, Turquie, Ukraine, Uruguay (voir document CDL-PP (98) 2).

##### B. Aspects généraux

Le traitement de la question des partis politiques par les différents droits nationaux est très diversifié.

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

Parmi les Etats qui prévoient un enregistrement des partis, certains ne procèdent qu'à un contrôle formel lors de cette opération, comme l'*Autriche*, l'*Espagne*, l'*Uruguay* ou la *Norvège*, où la seule condition est la récolte de 5000 signatures. Au contraire, d'autres vérifient la conformité du parti aux règles matérielles applicables à l'activité des partis (exemples: *République tchèque*, *Lettonie*, *Pologne*, *Russie*).

Ensuite, le *niveau normatif* - constitutionnel ou législatif - auquel sont traitées les questions relatives aux partis politiques n'est pas toujours le même. Les constitutions sont en effet plus ou moins détaillées en la matière. Si elles ont en commun de garantir la *liberté d'association*, base de l'activité des partis politiques, elles divergent ensuite largement dans leur degré de précision. Plusieurs d'entre elles ne mentionnent pas spécifiquement les partis politiques (exemples: *Albanie*, *Finlande*, *Irlande*, *Suisse*). Le plus souvent toutefois, les constitutions, après avoir garanti la liberté d'association et mentionné les partis politiques, règlent explicitement les principaux cas de restriction de leur activité. Ainsi, la constitution *allemande* prévoit l'interdiction des partis qui, par leur but ou d'après le comportement de leurs adhérents, tendent à porter atteinte à l'ordre constitutionnel libéral et démocratique ou à le renverser. Celle de la *Géorgie* interdit la création de partis politiques qui visent à détruire l'ordre constitutionnel géorgien, à violer l'indépendance du pays et/ou son intégrité territoriale, à propager la guerre et la violence, qui incitent à la haine ethnique, religieuse ou sociale, ou encore la création d'entités militaires par les partis, alors que l'interdiction des partis à base territoriale ou régionale relève de la loi organique; la constitution *slovaque* contient par contre une clause générale de restriction de la liberté d'association, relative aux cas justifiés par la loi dans lesquels, dans une société démocratique, il est nécessaire de protéger la sécurité nationale et l'ordre public, de prévenir le crime et de protéger les droits et les libertés d'autres personnes, ainsi que le principe de la séparation des partis et de l'Etat: la loi ordinaire définit les cas précis d'interdiction. Parmi les constitutions qui traitent des partis politiques, celle du *Portugal* apparaît comme la plus précise, puisqu'elle détaille la portée de la liberté d'association, spécialement en matière politique, et prévoit la plupart des restrictions à l'activité des partis politiques, y compris en ce qui concerne l'organisation interne des partis. En *Autriche*, certains aspects de la loi sur les partis politiques ont un caractère de loi constitutionnelle.

Les mesures retenues dans le questionnaire peuvent revêtir un *caractère préventif* - interdiction de la constitution de partis politiques ou refus d'enregistrement - ou, au contraire, *répressif* - dissolution d'un parti. Le quatrième type de mesure envisagé, l'interdiction de participer aux élections, n'a pas de portée propre, du moins dans les Etats qui ont répondu au questionnaire, mais découle de l'une des autres mesures. L'étude n'examinera pas ces différents types de mesures séparément, mais sera divisée comme suit.

La *première partie*, la plus développée, examinera les restrictions à l'activité politique prévues par les droits nationaux des différents Etats qui ont répondu au questionnaire. Il s'agit essentiellement de restrictions liées à l'activité ou aux buts, à la composition ou à la structure des partis politiques, qui revêtent donc un caractère matériel et seront examinées dans le deuxième chapitre de la première partie. Un premier chapitre, plus court, sera consacré aux restrictions de caractère formel, relatives notamment à la dénomination, au nombre de membres ou à la procédure d'enregistrement.

L'étude des textes sera suivie, dans une *deuxième partie*, de celle de la jurisprudence. En effet, pour avoir une idée précise de leur portée, il est essentiel de déterminer la fréquence de l'application des dispositions restrictives de l'activité des partis politiques.

Une *troisième partie* abordera enfin brièvement la question des instances compétentes en la matière.

##### I. Les restrictions à l'activité des partis politiques en droit national

###### A. Les restrictions de caractère formel

Les restrictions formelles concernent pour l'essentiel l'enregistrement des partis et, par conséquent, les Etats qui connaissent un tel enregistrement.

Il est tout d'abord fréquent que ceux-ci réglementent la question de la *dénomination* des partis. En premier lieu, il convient d'éviter les risques de confusion. Ainsi, la législation *lituanienne* prévoit l'enregistrement des seuls partis ou organisations dont les titres ou symboles sont différents de ceux des partis et organisations politiques existants. En *Estonie*, l'enregistrement d'un parti qui a un nom similaire à celui d'un parti existant ou ayant existé est exclu. Au *Canada*, le nom d'un parti, la forme abrégée de ce nom, son abréviation ou son logo ne doivent pas entraîner de risque de confusion avec un

parti enregistré ou dont la demande d'enregistrement est en cours. Lorsqu'un enregistrement n'est pas prévu, la législation civile ordinaire en matière de dénomination des personnes morales permet d'interdire une dénomination créant un risque de confusion. La constitution *portugaise* prévoit en outre expressément que les partis politiques ne peuvent utiliser des emblèmes susceptibles d'être confondus avec des symboles nationaux ou religieux. En *Slovénie*, le nom, l'abréviation ou le symbole d'un parti ne doivent pas être semblables à ceux d'institutions de l'Etat ou de régions de celui-ci.

Certains Etats prévoient des règles plus restrictives en matière de dénomination. Au *Canada*, le nom d'un parti ne doit pas comporter le mot "indépendant". Au *Portugal*, les partis politiques ne peuvent utiliser des dénominations contenant des expressions directement liées à des religions ou églises, "sans préjudice de la philosophie ou de l'idéologie inspiratrices de leurs programmes". En *Slovénie*, le nom d'un parti ne doit pas comprendre celui d'un Etat étranger, d'un parti étranger ou d'une personne physique ou morale étrangère. En *Argentine*, les appellations des partis politiques ne peuvent contenir des désignations personnelles, ni les expressions argentin, national, international, ni des appellations dérivées de celles qui précèdent. Ces restrictions n'ont pas d'effet direct sur le programme et l'activité du parti politique et présentent donc essentiellement un caractère formel. Il en va autrement de l'interdiction des désignations dont la signification affecte ou pourrait affecter les relations internationales de la Nation, ou encore des mots qui extériorisent des antagonismes raciaux, de classes, religieux ou qui puissent conduire à les provoquer.

La création ou la survie d'un parti politique est parfois soumise à des conditions relatives à son *importance*. Cette importance peut d'abord se mesurer au nombre de ses membres: par exemple, la loi *estonienne* prévoit qu'un parti doit avoir en principe au moins 1000 membres; en *Lettonie*, en *Lituanie* et au *Bélarus*, c'est le nombre minimum de fondateurs qui est fixé, respectivement à 200, 400 et 500. Au *Canada*, les partis qui n'ont pas de candidats dans au moins cinquante circonscriptions sont radiés du registre, ce qui n'empêche évidemment pas les membres de ces organisations de se présenter à titre individuel. En *Roumanie*, le Tribunal du Municipale de Bucarest peut, sur demande du Ministère public, dissoudre un parti pour inactivité, dans le cas où il n'a pas désigné de candidats, seul ou dans le cadre d'une alliance, au cours de deux campagnes électorales successives dans au moins 10 circonscriptions ou s'il n'a tenu aucune assemblée générale pendant cinq ans. En *Croatie*, l'existence d'un parti prend fin s'il cesse son activité ou si l'intervalle de temps depuis la dernière réunion des instances supérieures du parti est deux fois supérieur à ce que prévoient ses statuts. En *Hongrie*, un parti peut être dissous s'il n'a pas fonctionné depuis au moins un an et que le nombre de ses membres a été constamment inférieur au minimum légal.

De nombreuses législations nationales réglementent le mode de *financement* des partis politiques, en particulier lorsque des contributions des pouvoirs publics sont prévues. Le non-respect de telles règles n'entraîne pas, dans la très grande majorité des Etats, la dissolution du parti fautif ou des mesures analogues. Toutefois, en *Albanie*, un parti peut être interdit s'il ne publie pas ses ressources financières ou ne permet pas leur contrôle. En *Ukraine*, la violation systématique des règles en matière de financement peut conduire à la dissolution d'un parti. Ces règles sont particulièrement strictes, puisque les partis politiques n'ont pas le droit d'obtenir de ressources financières, entre autres, d'Etats étrangers et d'organisations internationales, de citoyens étrangers et d'apatrides, ou encore d'entreprises desquelles l'Etat possède plus de 20 % du capital. Dans les autres Etats, une sanction financière est plutôt appliquée: ainsi, en *Argentine*, la loi prévoit une amende équivalente au double du montant de la contribution illicite.

L'enregistrement des partis peut encore être subordonné à certaines formalités. A titre d'exemple, la législation *estonienne* prévoit le dépôt d'une demande contenant certaines informations telles que statuts, noms et adresses des membres de la direction, numéros de téléphone, programme politique, liste des membres du parti avec leurs noms et adresses, et, le cas échéant, symbole du parti; la loi *canadienne* exige notamment que la demande d'enregistrement soit signée par le chef du parti et énonce le nom intégral du parti, les nom et adresse du chef du parti, l'adresse du bureau du parti, les nom et adresse des dirigeants du parti, les nom, adresse et signature de cent électeurs membres du parti.

## **B. Les restrictions de caractère matériel**

a. Les restrictions d'ordre matériel à l'activité des partis politiques, et en particulier les restrictions qui peuvent conduire à leur interdiction ou à une mesure analogue, varient beaucoup selon les Etats.

Dans certains Etats, il n'existe tout simplement pas de législation permettant de telles mesures. Tel est le cas de la *Belgique*; en *Grèce*, si la constitution prévoit que l'organisation et l'activité des partis doivent servir le fonctionnement libre du système démocratique, aucune sanction n'est imposée en cas de non-respect de cette exigence. En *Autriche*, l'interdiction ou la dissolution d'un parti politique n'est pas prévue, sous réserve de l'interdiction de refondation du parti national-socialiste et de ses organisations.

b. De nombreuses législations prévoient des sanctions contre des partis poursuivant certains *buts* ou se livrant à certains *comportements* déterminés.

1. En premier lieu, comme déjà vu plus haut, la législation peut exiger que les partis exercent une activité effective. En *Irlande*, une activité politique effective est exigée: un parti politique qui demande son enregistrement doit être un parti politique authentique et être organisé dans l'Etat ou une partie de celui-ci de manière à disputer une élection du Dail (Chambre basse), une élection européenne ou une élection locale. Le but de cette règle est, selon la jurisprudence de la Cour suprême, d'éviter la prolifération de pseudo-partis politiques dont les buts sont fort éloignés de la sphère politique. Il faut d'ailleurs relever que l'enregistrement d'un parti politique a pour seule conséquence que son nom peut être indiqué à côté des candidats de ce parti aux élections nationales et européennes.

2. Lorsque la *légalisation générale sur les associations* s'applique, elle refuse la personnalité juridique aux *entités à but illicite ou immoral*, ou prévoit leur dissolution par des instances judiciaires, comme en *Suisse*, au *Liechtenstein* ou en *Finlande*, où une association peut être également dissoute si elle est en contrariété avec son but statutaire. La loi *estonienne* prévoit qu'une association peut être dissoute par un tribunal si son but ou son activité est en contradiction avec l'ordre constitutionnel, la loi ou les bonnes mœurs, si son activité est en contradiction avec ses buts, si elle a un but lucratif ou encore en cas de faillite. En *Espagne*, les partis politiques peuvent être dissous lorsqu'ils constituent une association criminelle au sens du code pénal, notamment lorsqu'ils ont pour objectif la commission d'un délit ou qu'ils favorisent la commission d'un délit, ou qu'il s'agit de bandes armées, d'organisations ou de groupes terroristes. La Constitution de l'*Azerbaïdjan* autorise les tribunaux à mettre fin à l'activité des associations qui violent la constitution et la loi. La commission de délits peut également être la cause de la dissolution d'une association: la législation *russe* prévoit une telle sanction mais, conformément au principe de la proportionnalité, celle-ci s'applique uniquement en cas d'infractions grossières ou réitérées.

3. Lorsque les partis exercent une activité politique effective, celle-ci peut être soumise à certaines limites. Des mesures peuvent être prises contre les *partis liberticides*. En *Albanie*, les partis dont le programme ou l'activité sont anti-populaires, anti-démocratiques ou totalitaires sont bannis, de même que ceux dont les buts ou l'activité sont contraires aux principes fondamentaux sur lesquels repose l'Etat de droit démocratique et social, à la souveraineté du peuple, au pluralisme et à l'égalité des partis, aux principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du système judiciaire. En *République tchèque* et en *Slovaquie*, sont interdits les partis qui visent à empêcher d'autres partis d'accéder par des moyens constitutionnels au pouvoir et à porter atteinte à l'égalité des citoyens. En *Allemagne*, les partis qui, par leur but ou d'après le comportement de leurs adhérents, tendent à porter atteinte à l'ordre constitutionnel libéral et démocratique ou à le renverser, peuvent être prohibés. La constitution *française* prévoit que les partis doivent respecter la démocratie. En *Turquie*, les partis ne peuvent viser à l'instauration d'une dictature. En *Italie*, les partis doivent adopter des méthodes démocratiques dans leur activité publique et dans leurs relations avec les autres partis et mouvements. Il n'est par contre pas exigé que leur programme politique soit démocratique, mais la constitution interdit la reconstitution du parti fasciste. La législation *moldave* interdit la constitution et l'activité de partis qui incitent aux méthodes autoritaires et totalitaires d'administration.

4. Dans un registre proche, un certain nombre d'Etats sanctionne les *partis extrémistes*. Ainsi, la constitution *portugaise* prohibe les partis de caractère fasciste ou raciste. En *Pologne*, l'interdiction concerne les partis dont les programmes sont basés sur des méthodes totalitaires et les manières de faire du nazisme, du fascisme et du communisme, ainsi que ceux dont les programmes ou les activités relèvent de la haine raciale ou nationale. En *Autriche*, où le parti national-socialiste et ses organisations ont été dissous par une loi spécifique, leur refondation est interdite.

5. *L'incitation à la discrimination, à la haine ou à la violence* peut également conduire à l'interdiction d'un parti. Les exemples sont nombreux. En France, peuvent être dissous les partis qui provoquent à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, ou propagent des idées ou théories tendant à justifier ou à encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence. L'Espagne connaît une disposition analogue; sont également pris en considération le sexe, l'orientation sexuelle, la situation familiale, la maladie et le handicap. Les partis politiques qui incitent à la *haine raciale* sont également interdits, par exemple, par les constitutions du *Bélarus* et de l'*Ukraine*, tandis que la législation de l'*Azerbaïdjan* met l'accent sur l'incitation au conflit racial, national et religieux. En *Bulgarie*, sont à la fois interdits les partis qui ont une idéologie fasciste et ceux qui provoquent une hostilité raciale, nationale, religieuse ou ethnique. La constitution *russe* prohibe la création et l'activité d'associations sociales qui, par leurs buts ou leurs actes, incitent à la discorde sociale, raciale, ethnique et religieuse.

6. Quelques textes prévoient l'interdiction de partis qui mettraient en danger *l'existence (Allemagne)* ou *l'indépendance de l'Etat (Ukraine)*. En France, la constitution dispose que les partis doivent respecter la souveraineté nationale. D'autres textes, plus restrictifs, imposent le respect de *l'intégrité territoriale* de l'Etat (*Bosnie et Herzégovine, Bulgarie, France, Moldova, Russie, Slovaquie, Turquie*). En *Albanie*, les partis ne peuvent avoir un programme ou une activité *anti-nationaux*; la portée de cette règle est évidemment difficile à définir. En *Argentine*, les désignations dont la signification affecte ou pourrait affecter les relations internationales de la Nation sont interdites.

7. La législation protectrice des institutions va parfois au-delà de la protection de l'intégrité territoriale et de la lutte contre les partis liberticides. La contestation de l'ordre établi ne saurait à elle seule être considérée, dans un Etat libéral et démocratique, comme justifiant des sanctions. Les *activités subversives* interdites sont essentiellement le recours à des *moyens violents pour renverser les autorités en place* (exemples: *Azerbaïdjan, Bulgarie, Estonie, Ukraine*). Au *Liechtenstein*, les tribunaux peuvent dissoudre les organisations qui, par leurs objectifs ou leurs moyens, mettent en danger l'Etat. La constitution *suisse* permet d'interdire les partis dangereux pour l'Etat; toutefois, il est généralement admis qu'une mesure aussi grave ne peut intervenir qu'en temps de guerre. Les constitutions *russe* et *ukrainienne* prévoient que les partis ne peuvent mettre en danger la sécurité de l'Etat. La constitution du *Bélarus* apparaît particulièrement restrictive, puisqu'elle interdit la création et l'activité de partis politiques ou d'autres organisations qui ont pour but de changer le système constitutionnel du pays.

8. La législation de certains anciens Etats socialistes vise à éviter la confusion entre l'Etat et un parti politique. En *Slovaquie*, il est prévu que ne peuvent être enregistrés les partis dont les statuts présupposent l'exercice d'une activité qui est du ressort exclusif des organes de l'Etat. Au *Kyrgyzstan*, la constitution interdit expressément la fusion des organes partisans et étatiques et la soumission des activités de l'Etat aux programmes et décisions d'un parti. En *Hongrie*, la constitution interdit aux partis d'exercer le pouvoir politique directement ou de contrôler un organe de l'Etat; les charges publiques ne peuvent être exercées par des membres ou des dirigeants de partis.

9. Certains Etats interdisent l'activité des partis politiques dans des secteurs particuliers de la société. En *Slovaquie*, la législation est très restrictive: il est ainsi possible de refuser l'enregistrement d'un parti qui désire exercer une activité politique dans une formation armée et, plus généralement, sur les lieux de travail. Une législation analogue existe en *Slovénie*. En *Azerbaïdjan* et au *Kyrgyzstan*, l'activité des partis est interdite dans les organes d'Etat. Dans ce dernier pays, en outre, l'appartenance à des partis politiques et même les déclarations de soutien à ceux-ci ne sont pas permis aux militaires ainsi que, notamment, aux personnes travaillant dans le domaine de la sécurité nationale et de la justice. En *Ukraine*, une telle interdiction s'étend à l'ensemble du secteur public.

10. Les constitutions *danoise* et *portugaise*, par exemple, permettent d'interdire les partis qui recourent ou incitent à la *violence*, même si celle-ci ne revêt pas un caractère subversif ou raciste. En *Albanie*, la loi interdit les partis qui font connaître et tentent de réaliser leurs objectifs par la violence, l'usage des armes et d'autres méthodes antidémocratiques. L'interdiction de la *propagande guerrière* vise un but similaire (*Bélarus, Ukraine*). En *Géorgie* et en *Lettonie*, la propagande en faveur de la violence conduit à la même sanction. Nous avons déjà vu que plusieurs Etats répriment les partis qui incitent à la haine, notamment raciale; une telle sanction vise notamment à prévenir des actes de violence. La constitution *bélarussienne* interdit les partis incitant à l'hostilité sociale, tandis que celle de la *Turquie* permet la dissolution de ceux qui incitent au crime, tout comme la législation de la *Bosnie et Herzégovine*. Au *Portugal*, la constitution prévoit que les associations peuvent être constituées si leurs fins ne sont pas contraires à la loi pénale.

11. En outre, *l'interdiction de la création de formations militaires ou paramilitaires privées* - qui résulte de règles générales - est parfois prévue expressément dans la législation relative aux partis politiques (*Albanie, République tchèque, Estonie, Géorgie, Slovaquie, Ukraine*), voire dans la constitution (*Portugal*). En *Estonie*, le fait qu'une organisation possède des armes lui interdit déjà d'agir en qualité de parti politique.

c. Parmi les autres restrictions retenues par certains Etats dans le domaine des partis politiques, on peut relever:

1. Les restrictions en matière de *nationalité*. En *Lettonie*, seuls les partis dont la moitié au moins des membres sont citoyens lettons peuvent déployer leur activité. Certains Etats interdisent l'activité des partis politiques étrangers, compris comme les partis constitués par les citoyens étrangers (*Moldova*), ou comme ceux qui ont leur siège dans des Etats étrangers (*Azerbaïdjan, Bélarus, Kyrgyzstan*). De même, la *Lituanie* et la *Slovénie* exigent que les organes dirigeants des partis aient leur siège sur le territoire national.

2. Quelques Etats excluent la création de partis à caractère *régional* ou territorial (*Géorgie*), ou encore qui, par leurs dénominations ou objectifs programmatiques, ont un caractère ou une portée régionaux (*Portugal*).

3. Au *Kyrgyzstan*, la création de partis sur une base religieuse n'est pas autorisée. En *Bulgarie*, la constitution interdit non seulement les partis fondés sur des principes religieux, mais aussi ceux qui sont fondés sur des principes ethniques ou raciaux.

4. Il est parfois prévu que seules des personnes physiques peuvent être membres de partis, comme en *Hongrie*.

d. Enfin, l'interdiction ou des mesures analogues peuvent également intervenir en fonction de la *forme d'organisation* de certains partis.

1. D'une part, plusieurs Etats exigent des partis que *leur structure interne et leur fonctionnement soient démocratiques (Finlande, Espagne)*. En *République tchèque* et en *Slovaquie*, les statuts du parti doivent être démocratiques et ses organes doivent avoir été établis démocratiquement. En *Albanie*, la liberté d'expression doit en outre être garantie au sein du parti, ainsi que le droit d'adhérer au parti et de le quitter pour les personnes qui le désirent. La constitution *portugaise* prévoit que les partis politiques doivent être régis par les principes de la transparence, de l'organisation et de la gestion démocratiques ainsi que de la participation de tous leurs membres. En *Argentine*, les partis doivent être démocratiques, en ce sens que leurs organes et les candidats proposés aux élections doivent faire l'objet d'élections périodiques; par exemple, un parti qui n'inclurait pas la représentation des minorités dans sa structure serait antidémocratique.

2. D'autre part, le caractère *secret* d'une organisation peut entraîner son interdiction par la constitution (*Lettonie, Moldova, Roumanie*) ou la loi (*Albanie, Pologne*).

## II. Mise en oeuvre des mesures restrictives en matière de partis politiques

Les développements qui précèdent attestent de l'existence de nombreuses normes permettant d'interdire l'activité de partis politiques. Il convient maintenant de déterminer dans quels cas ces normes ont été appliquées en pratique. Il sera fait ici uniquement référence à des normes qui, en substance, sont aujourd'hui encore en vigueur, et non à des règles abrogées.

Force est de constater que, dans de nombreux Etats, la législation restrictive de l'activité des partis politiques n'a connu aucun cas d'application dans un

passé récent ou que, si une sanction a pu être envisagée, elle n'a finalement pas été adoptée. Cela va de soi dans les Etats qui excluent les sanctions telles que la dissolution ou l'interdiction (exemples: *Belgique, Grèce, Autriche* sous réserve de la norme relative aux organisations nationales-socialistes). Dans d'autres Etats, l'interprétation libérale des normes constitutionnelles protectrices de la liberté d'association conduit à rendre des restrictions aussi graves pratiquement impossibles en temps de paix (*Suisse*). Plusieurs autres vieilles démocraties n'ont connu aucun cas d'application des règles en cause dans la présente étude depuis plusieurs décennies: la *Finlande* depuis les années 30, le *Liechtenstein* depuis 1945, le *Danemark* depuis 1953, l'*Allemagne* depuis 1956, ainsi que le *Japon*. Les deux cas qui se sont présentés en *Allemagne* concernaient un parti d'extrême-droite (en 1953) et l'ancien parti communiste (en 1956).

Dans certains autres Etats, des cas de refus d'enregistrement se sont présentés, mais ont concerné le non-respect de normes de caractère formel. Tel est évidemment le cas en *Irlande* ou au *Canada*, où les partis ne peuvent faire l'objet de sanctions pour des motifs de fond: par exemple, dans ce dernier pays, un parti a été radié du registre des partis politiques parce qu'il n'avait pas présenté au moins cinquante candidats lors d'une élection générale. En *Lettonie*, une organisation n'a pas été enregistrée pour violation de la procédure de fondation, huit ont été radiées pour nombre insuffisant de membres; enfin, un parti a été suspendu pour n'avoir pas présenté de rapport financier, mais cette mesure a été levée après que cette formalité eut été remplie. En *Lituanie*, le seul cas de refus d'enregistrement concernait la violation de la procédure d'enregistrement; en *Croatie* également, un cas de refus d'enregistrement pour des motifs formels s'est présenté. En *Espagne*, seuls des cas de confusion avec des dénominations existantes ont été sanctionnés, tandis que la dissolution de partis politiques n'a jamais été prononcée, malgré le nombre relativement large d'hypothèses prises en compte par la législation.

Les cas d'interdiction ou de dissolution de partis politiques pour des raisons de fond qui se sont présentés dans un passé relativement récent concernaient en général des mouvements extrémistes regroupant un faible nombre de membres (*France, Italie*). Toutefois, en *Slovénie*, un parti qui avait notamment pour objectif le retour des personnes ayant émigré de l'Istrie slovène après la deuxième guerre mondiale a été considéré comme inconstitutionnel pour violation du principe d'égalité, parce qu'il opérait une différence fondée sur la région d'où les intéressés avaient émigré. Enfin, la réponse *turque* indique que plusieurs partis politiques ont été dissous pour cause d'atteinte à la sécurité nationale et territoriale ou à la laïcité. Le cas le plus récent et le plus important est celui de la dissolution du parti de la prospérité.

De manière générale, le faible nombre de cas où des mesures aussi extrêmes que l'interdiction ou la dissolution d'un parti politique ont été prises témoigne de l'importance accordée au principe de la liberté d'association et, par conséquent, à celui de la proportionnalité des sanctions infligées aux partis politiques, considérés comme un élément fondamental de l'édifice démocratique.

### III. Instances compétentes

Même si le questionnaire ne portait pas directement sur les questions de procédure, les réponses donnent des indications intéressantes sur les instances compétentes pour prendre les mesures envisagées dans la présente étude. Même si les droits nationaux sont loin d'être semblables, un trait commun se dégage des réponses au questionnaire: l'interdiction des partis politiques et les mesures analogues relèvent de la *compétence des instances judiciaires*. En général, celles-ci sont déjà compétentes en première instance (ou en instance unique). L'intervention du juge est en effet essentielle pour éviter que des considérations politiques ne soient le fondement de mesures restrictives de l'activité des partis.

Les cas où un organe non judiciaire se prononce en première instance concernent essentiellement l'enregistrement des partis. Ainsi, en *Albanie*, le Ministère de la justice est compétent, tandis qu'en *République tchèque* et en *Slovaquie*, c'est le Ministère de l'intérieur, au *Canada*, le Directeur général des élections et, en *Irlande*, le greffier du Dail (Chambre basse). Dans ce pays, un recours est possible en cas de refus d'enregistrement auprès d'une commission spéciale composée d'un juge de la Haute Cour, du Président du Dail et du Président du Sénat; la composition partiellement politique de cet organe s'explique par le fait que l'enregistrement des partis, en Irlande, a un caractère purement formel, et qu'un refus d'enregistrement ne porte pas véritablement atteinte à la liberté d'association. En *Croatie*, le Ministère de l'administration publique peut constater la cessation de l'activité d'un parti.

Dans de nombreux Etats par contre, l'enregistrement a lieu auprès d'un tribunal. Par exemple, en *Bulgarie*, il s'agit de la Cour départementale de la ville de Sofia; en *Estonie*, des tribunaux ordinaires; en *Pologne*, du Tribunal provincial de Varsovie: toutefois, en cas de doute sur la conformité des buts ou des principes de l'activité du parti en question à la constitution, ce tribunal doit demander à la Cour constitutionnelle un avis qui le lie.

Les mesures de dissolution ou d'interdiction d'un parti peuvent d'abord relever de la compétence exclusive de la Cour constitutionnelle, statuant en instance unique. Il en va ainsi en *Azerbaïdjan*, en *Croatie*, au *Portugal*, en *Slovénie* ou en *Turquie*. Dans d'autres Etats, une coopération s'instaure entre les juridictions ordinaires et la Cour constitutionnelle, par exemple en *Pologne* - comme déjà indiqué en matière d'enregistrement - ou en *Bulgarie*, où la Cour suprême est compétente pour prononcer la dissolution d'un parti, sur proposition du procureur général, alors que la Cour constitutionnelle se prononce sur les litiges relatifs à la constitutionnalité des partis. En *Slovaquie*, la Cour suprême se prononce en première instance, à la demande du Procureur général de la République, sous réserve d'un recours à la Cour constitutionnelle. En *République tchèque*, au *Bélarus* et au *Kyrgyzstan*, la Cour suprême est également compétente. Dans d'autres Etats, la juridiction ordinaire se prononce, et plusieurs degrés de juridiction sont donc garantis (exemples: *Argentine* - la justice fédérale -, *Estonie, Liechtenstein* - les tribunaux administratifs ou les tribunaux ordinaires -, *Suisse*).

Des mesures de suspension provisoire sont parfois prises par le gouvernement (au *Danemark*), ou le Ministère de la justice (au *Kyrgyzstan*; en *Lituanie*, sauf pendant les campagnes électorales, où une décision du Tribunal de district de *Vilnius* est nécessaire), mais elles ne valent évidemment que sous réserve d'un recours devant une instance judiciaire. En *France*, la dissolution d'un parti politique est prononcée par décret du Président de la République pris en Conseil des Ministres, susceptible de recours auprès des juridictions judiciaires.

### Conclusion

La diversité des textes relatifs à l'activité des partis politiques dans les Etats qui ont répondu au questionnaire rend difficile la définition d'un standard européen. On peut néanmoins relever un certain nombre de points communs:

- a. D'abord, l'activité des partis politiques est partout garantie par la liberté d'association.
- b. Ensuite, l'absence d'un certain nombre d'institutions dans plusieurs, sinon la majorité des Etats concernés, permet de conclure qu'elles ne sont pas indispensables au fonctionnement de la démocratie. On peut citer:
  - L'enregistrement des partis politiques: même un enregistrement purement formel ne s'impose pas; cela n'empêche évidemment pas que les candidatures aux fonctions électives soient soumises à certaines conditions de forme.
  - Les sanctions à l'égard des partis politiques qui ne respecteraient pas certaines règles, et notamment l'interdiction et la dissolution. La répression des comportements pénalement illicites auxquels se livreraient des particuliers dans le cadre d'une activité politique est évidemment réservée.
- c. Même si l'on ne prend en considération que les Etats qui prévoient des sanctions contre les partis politiques, la diversité reste considérable. Des situations identiques ne sont pas sanctionnées, ou du moins ne sont pas sanctionnées avec la même sévérité, dans les différents Etats.
- d. La difficulté - voire l'impossibilité - de définir des comportements qui justifieraient de manière générale des mesures aussi graves que l'interdiction ou la dissolution d'un parti politique conduit à insister sur le respect du principe de la *proportionnalité* dans la mise en oeuvre de la législation restrictive de la liberté d'association.

L'examen de l'application concrète de l'arsenal législatif, parfois considérable, qui permet de restreindre l'activité des partis politiques, témoigne d'ailleurs du souci concret de respecter ce principe. Les Etats démocratiques où, dans un passé récent, des partis ont fait l'objet de l'une ou l'autre des sanctions définies par le présent questionnaire pour des motifs autres que formels, sont peu nombreux.

Si l'on excepte les restrictions de caractère formel, et notamment celles qui visent à éviter le risque de confusion entre des dénominations partisans, des mesures qui empêchent l'activité d'un parti politique, exclues dans certains Etats et réservées dans d'autres aux situations de guerre, ne devraient pouvoir être prises que dans des circonstances exceptionnelles. L'extrême retenue de la grande majorité des autorités nationales le démontre.

e. Enfin, la garantie d'une procédure judiciaire, auprès d'un organe indépendant et impartial, est une constante des législations nationales étudiées. Elle témoigne de la volonté de faire échapper une matière aussi importante politiquement que la question des partis au contrôle d'organes exécutifs ou administratifs, dont l'impartialité pourrait toujours être mise en cause.