



Strasbourg, le 15 avril 2004
Etude n° 247 / 2004

CDL-AD(2004)007rev
Or. angl.

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

**LIGNES DIRECTRICES ET RAPPORT EXPLICATIF SUR
LA LEGISLATION RELATIVE AUX PARTIS POLITIQUES :
QUESTIONS SPÉCIFIQUES**

**adoptés par la Commission de Venise
lors de sa 58^e session plénière
(Venise, 12-13 mars 2004)**

sur la base des contributions de

**M. Kaarlo TUORI (Membre, Finlande)
M. Hans Heinrich VOGEL (Membre suppléant, Suède)**

LIGNES DIRECTRICES
adoptées par la Commission de Venise
lors de sa 58^e Session plénière (Venise, 12-13 mars 2004)

La Commission de Venise :

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

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

Reconnaissant que les législations et pratiques nationales relatives aux partis politiques et à leur participation à la vie publique diffèrent considérablement d'un pays à l'autre et que les dispositions constitutionnelles ou légales particulières dépendent de toute une série de facteurs tels que l'histoire constitutionnelle d'un pays et ses traditions démocratiques ;

Reconnaissant que les nouvelles démocraties, dans lesquelles les traditions démocratiques sont très récentes, peuvent avoir besoin de dispositions plus spécifiques relatives aux partis politiques que les démocraties constitutionnelles établies ;

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

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

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

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

Prenant en considération la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local¹ ;

Réaffirmant les principes et recommandations énoncés par la Commission de Venise dans ses précédentes lignes directrices relatives à l'interdiction des partis politiques et à d'autres mesures analogues² ainsi qu'au financement des partis politiques ;

¹ Série des Traités européens (STE) n° 144.

² 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), Doc. CDL-INF (2000) 1.

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

A adopté les lignes directrices suivantes, qui doivent être considérées comme complétant les recommandations émises dans les Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues³ ainsi que dans les Lignes directrices sur le financement des partis politiques⁴, adoptées par la Commission de Venise en 1999 et 2001.

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

B. L'enregistrement d'une association comme condition de sa reconnaissance en tant que parti politique, de sa participation aux élections générales ou pour son financement public ne constitue pas, en soi, une violation des droits prévus dans les articles 11 et 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Toutefois, toute restriction à l'enregistrement d'un parti doit être une mesure « nécessaire dans une société démocratique » et proportionnelle à l'objectif visé. Les pays qui appliquent des procédures d'enregistrement aux partis politiques doivent s'abstenir d'imposer des conditions excessives en matière de représentation territoriale des partis, de même qu'un nombre minimal d'adhérents. Le caractère démocratique ou non de l'organisation d'un parti ne devrait pas, en principe, être un motif de refus d'enregistrement de ce parti. L'enregistrement de partis politiques ne devrait être refusé que dans les cas expressément indiqués dans les Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues⁵, c'est-à-dire lorsque la violence est préconisée ou utilisée comme moyen politique pour renverser l'ordre démocratique constitutionnel, portant ainsi atteinte aux droits et libertés garantis par la constitution. Le fait qu'un changement pacifique de la Constitution soit préconisé ne devrait pas être un motif suffisant pour refuser l'enregistrement.

C. Toute exigence relative à l'activité des partis politiques, comme condition du maintien de leur statut de parti politique, de même que leur contrôle et leur supervision, 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, notamment sur leurs adhérents, le nombre et la fréquence de leurs congrès et réunions ou encore le fonctionnement de leurs subdivisions et sections territoriales.

D. Les autorités de l'Etat devraient rester neutres en ce qui concerne la création, l'enregistrement (lorsqu'il existe) et les activités des partis politiques et devraient s'abstenir de toute mesure susceptible de privilégier certains courants politiques et d'en

³ Idem.

⁴ Doc. CDL (2001) 8, adopté par la Commission de Venise lors de sa 46e Réunion plénière (Venise, 8-9 mars 2001).

⁵ Doc. CDL-INF (2000) 1.

désavantager d'autres. Tous les partis politiques doivent avoir les mêmes possibilités de participation aux élections.

E. Toute intervention des pouvoirs publics dans les activités des partis politiques, comme le refus de les enregistrer ou le retrait de leur statut de parti politique lorsqu'ils ne parviennent pas à se faire représenter dans les instances législatives (lorsque cette mesure est prévue), devrait être motivée et la législation devrait ouvrir aux partis des possibilités de recours judiciaire contre ce type de décision.

F. Bien que des considérations telles que l'unité du pays puissent être prises en compte, les Etats membres ne devraient pas imposer de restrictions à la création et au fonctionnement de partis et associations politiques de niveau régional et local lorsque ces restrictions ne sont pas « nécessaires dans une société démocratique ».

G. Lorsque la législation d'un Etat prévoit que les partis perdent leur statut de parti politique lorsqu'ils ne parviennent pas à participer à un scrutin ou à faire élire des représentants dans les organes législatifs, ces partis devraient être autorisés à poursuivre leurs activités dans le cadre des dispositions légales générales régissant les associations.

H. L'interdiction générale d'être membre des partis politiques imposée aux citoyens étrangers et aux apatrides n'est pas justifiée. Les citoyens étrangers et les apatrides doivent être en mesure de participer d'une certaine façon à la vie politique de leur pays de résidence, tout au moins dans la mesure où ils peuvent participer aux élections. A tout le moins, l'Etat de résidence doit permettre à ces personnes d'être membres de partis politiques. Pour les questions relatives à la participation des ressortissants étrangers à la vie publique de leur pays de résidence, les Etats membres sont invités à appliquer dans toute la mesure du possible les dispositions de la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local⁶. Des mesures complémentaires étendant les garanties énoncées par les dispositions de cette convention seraient les bienvenues.

⁶ STE n° 144.

RAPPORT EXPLICATIF

REMARQUES D'ORDRE GÉNÉRAL

1. La Commission de Venise a traité des différents aspects de la législation sur les partis politiques dans toute une série de lignes directrices, rapports, avis et commentaires. Entre 1997 et 1999, suite à la demande du Secrétaire général du Conseil de l'Europe, la Commission de Venise a effectué une étude sur l'interdiction des partis politiques. Cette étude a abouti à l'adoption, au cours de la 41^e Session plénière de la Commission de Venise (Venise, 10 - 11 décembre 1999)⁷, des lignes directrices sur l'interdiction et la distribution des partis politiques et les mesures analogues, avec leur rapport explicatif, qui ont été ensuite transmises à l'Assemblée parlementaire et au Secrétaire général du Conseil de l'Europe. Une autre étude entreprise en 1999 et 2000 a analysé le financement des partis politiques, et a abouti au rapport adopté par la Commission de Venise, lors de sa 44^e Réunion plénière (Venise, 13 - 14 octobre 2000), et aux lignes directrices, adoptées au cours de la 46^e Réunion plénière (Venise, 9 - 10 mars 2001)⁸. Une troisième étude – sur la bonne conduite en matière électorale – qui a touché à plusieurs aspects du droit des partis politiques, a été menée pour répondre à une résolution de l'Assemblée parlementaire. Elle a abouti à des lignes directrices et au rapport explicatif qui, sous le titre de Code de bonne conduite en matière électorale, ont été adoptés par la Commission à sa 52^e session plénière (Venise, 18 - 19 octobre 2002)⁹. Parmi les autres sujets sur lesquels la Commission a pris note, entériné ou adopté des avis, on peut mentionner les quatre suivants :
 - la loi sur les partis politiques en Arménie¹⁰ ;
 - la législation sur les partis politiques en Ukraine¹¹ ;
 - la loi sur les partis politiques et les organisations socio-politiques en République de Moldova¹² ;
 - le projet de loi sur l'interdiction des organisations et unions extrémistes en Géorgie¹³.
2. Finalement, en 2003, la Sous-commission sur les institutions démocratiques a mené une étude sur la création, l'organisation et sur les activités des partis politiques. A cette fin, elle a adopté un questionnaire aux Etats membres (Venise, 13 mars 2003)¹⁴. Les réponses à ce

⁷ CDL-INF (2000) 1.

⁸ CDL-INF (2001) 8.

⁹ CDL-AD (2002) 23rev.

¹⁰ CDL (2001) 30, 43, CDL (2002) 88, 89 et 90.

¹¹ CDL-AD (2002) 17.

¹² CDL-AD (2002) 28.

¹³ CDL-AD (2003) 11rev.

¹⁴ CDL-DEM (2003) 1rev.

questionnaire ont été compilées¹⁵ et la Commission de Venise a adopté un rapport synthétisant les réponses, lors de sa 57^e Session plénière (Venise, 12-13 décembre 2003)¹⁶.

3. Le but des lignes directrices adoptées antérieurement par la Commission de Venise¹⁷ était d'établir des principes communs à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe et aux autres pays qui partagent les valeurs établies par la Convention européenne des Droits de l'Homme – cette convention étant non seulement un instrument du droit international, mais également, « un instrument de l'ordre public européen »¹⁸, comme l'a définie la Cour européenne des Droits de l'Homme. Par conséquent, sur le plan juridique du Conseil de l'Europe, le point de départ pour les discussions systématiques et les commentaires sur les questions générales du droit des partis politiques doivent être les règles générales, les principes et les standards qui sont basés sur la Convention en général, et ses articles 11, sur la liberté de réunion et d'association, et 10, sur la liberté d'expression, en particulier. D'autres dispositions, comme par exemple l'article 14, sur l'interdiction de la discrimination, ainsi que le Protocole 12¹⁹ et l'article 16, sur les restrictions à l'activité politique des étrangers, et la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local²⁰ doivent être prises en considération.
4. L'article 11 de la Convention européenne des Droits de l'Homme protège le droit de s'associer en partis politiques comme faisant partie de la liberté générale de réunion et d'association :

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

2. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées à l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat. »

¹⁵ CDL-DEM (2003) 2rev.

¹⁶ CDL-DEM (2003) 3rev.

¹⁷ CDL-INF (2000) 1, Rapport explicatif.

¹⁸ Cour européenne des Droits de l'Homme, arrêt Loizidou contre la Turquie (Objections préliminaires), arrêt du 23 mars 1995, par. 75. Les arrêts de la CEDH se trouvent sur le site Hudoc : www.echr.coe.int.

¹⁹ STE n° 177.

²⁰ STE n° 144.

5. Le droit à la liberté d'association dans le contexte de la Convention se trouve dans la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, et est normalement interprété avec l'article 10 sur la liberté d'expression. L'article 10 de la Convention dispose que :

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

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

6. La Cour européenne des Droits de l'Homme a établi que :

« ...la protection des opinions et de la liberté de les exprimer au sens de l'article 10 de la Convention constitue l'un des objectifs de la liberté de réunion et d'association consacrée par l'article 11. Il en va d'autant plus ainsi dans le cas de partis politiques, eu égard à leur rôle essentiel pour le maintien du pluralisme et le bon fonctionnement de la démocratie²¹. »

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

« Il n'est pas de démocratie sans pluralisme. C'est pourquoi la liberté d'expression consacrée par l'article 10 vaut, sous réserve du paragraphe 2, non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent [...]. En tant que leurs activités participent d'un exercice collectif de la liberté d'expression, les partis politiques peuvent déjà prétendre à la protection de l'article 10 de la Convention²². »

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

« La démocratie représente sans nul doute un élément fondamental de « l'ordre public européen » (...). Ceci ressort d'abord du préambule à la Convention, qui établit un lien très clair entre la Convention et la démocratie en déclarant que la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales reposent sur un régime politique véritablement démocratique d'une part, et sur une conception commune et un commun respect

²¹ Affaire Refah Partisi (Parti de la prospérité) et autres c. la Turquie, arrêt du 13 février 2003 par. 88, et arrêt du 31 juillet 2001, par. 44 reprenant les conclusions antérieures de la CEDH ; affaire Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie, arrêt du 30 janvier 1998, par. 42 (citant entre autres l'affaire Vogt c. Allemagne, arrêt du 26 septembre 1995, par. 64) ; affaire Parti socialiste et autres c. la Turquie, arrêt du 25 mai 1998, par. 41 et affaire du Parti de la liberté et de la démocratie (ÖZDEP) c. la Turquie, arrêt du 8 décembre 1999, par. 37.

²² Affaire Refah Partisi, arrêt du 13 février 2003, par. 89 ; cf. arrêt du 31 juillet 2001, par. 44.

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

En outre, les articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention requièrent d'apprécier les ingérences dans l'exercice des droits qu'ils consacrent à l'aune de ce qui est « nécessaire dans une société démocratique ». La seule forme de nécessité capable de justifier une ingérence dans l'un de ces droits est donc celle qui peut se réclamer de la « société démocratique ». La démocratie apparaît ainsi comme l'unique modèle politique envisagé par la Convention et, partant, le seul qui soit compatible avec elle. »²³

9. La Cour a fait ces observations dans des affaires qui portaient sur l'interdiction des partis politiques. Toutefois, la Commission de Venise est d'avis qu'il n'y a pas de raison de ne pas appliquer le droit comme indiqué par la Cour dans les cas concernant les partis politiques en général. Tout contrôle exercé sur les partis politiques doit prendre en considération le fait que les restrictions imposées aux partis et à leurs membres doivent être conformes à la loi, comme l'a souligné la Cour, et aux principes de *légalité* et de *proportionnalité*.²⁴

OBSERVATIONS SPÉCIFIQUES

a. L'enregistrement des partis politiques

10. L'étude sur la création, l'organisation et les activités des partis politiques déjà mentionnée, qui a été menée en 2003 par la Sous-commission des institutions démocratiques, a démontré que la plupart des pays étudiés considèrent que l'enregistrement est une étape importante pour la reconnaissance de l'association en tant que parti politique, ainsi que pour la participation aux élections et le financement public. Cette pratique, comme la Commission de Venise l'a déjà indiqué dans les lignes directrices en matière d'interdiction et de dissolution des partis politiques, même si elle est vue comme une restriction au droit à la liberté d'association et d'expression, ne sera pas considérée *per se* comme étant une violation des droits protégés par les articles 11 et 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Cependant, les conditions d'enregistrement diffèrent d'un pays à l'autre. L'enregistrement peut être considéré comme une mesure destinée à informer les autorités de la création d'un parti et de l'intention de celui-ci de participer à des élections et, en conséquence, de bénéficier des avantages reconnus aux partis politiques en tant qu'associations d'un type particulier. Des exigences importantes en la matière peuvent néanmoins placer la barre à un niveau déraisonnable, potentiellement incompatible avec la Convention. 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 mesures²⁵.

²³ Affaire Refah Partisi, arrêt du 13 février 2003, par. 86, et arrêt du 31 juillet 2001, par. 45, citant les observations dans l'affaire du Parti communiste unifié de Turquie, par. 45 (voir note en bas de page n° 21).

²⁴ CDL-INF (2000) 1, par. 6.

²⁵ CDL-INF (2000) 1, III. Rapport explicatif, par. 6, et CDL-AD (2003) 8, par. 12.

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

11. La même prudence doit être appliquée pour ce qui est des exigences relatives aux activités des partis politiques comme condition préalable au maintien de leur statut de parti politique, ainsi qu'à leur contrôle et à leur supervision. L'autonomie des partis politiques est la pierre angulaire des libertés de réunion et d'association et de la liberté d'expression protégées par la Convention européenne des Droits de l'Homme. Comme la Cour européenne des Droits de l'Homme l'a déclaré, la Convention exige que l'interférence avec l'exercice de ces droits soit évaluée au regard de ce qui est « nécessaire dans une société démocratique ». La seule forme de nécessité capable de justifier une ingérence dans l'un de ces droits est donc celle qui peut se réclamer de la « société démocratique »²⁶. En particulier, le contrôle des statuts ou de la charte d'un parti devrait être d'abord interne, c'est-à-dire qu'il devrait être exercé par les membres de ce parti. Concernant le contrôle externe, les membres d'un parti devraient pouvoir saisir la justice dans le cas où ils considéreraient qu'une décision d'un organe du parti violerait ses statuts. En général, le contrôle judiciaire sur les partis devrait être préféré au contrôle par l'exécutif²⁷.
12. Un autre aspect important est celui de l'égalité de traitement des partis par les pouvoirs publics. Lorsqu'une procédure d'enregistrement est prévue par leur droit interne, les Etats devraient veiller attentivement à éviter toute forme possible de discrimination des forces politiques considérées comme représentant une opposition au parti au pouvoir. Dans tous les cas, il devrait y avoir des procédures claires et simples permettant de contester en justice toute décision ou tout acte d'une autorité d'enregistrement.

c. Conditions d'affiliation

13. L'étude de la Sous-commission mentionnée ci-dessus a montré également que, dans beaucoup de pays, des dispositions constitutionnelles ou législatives limitent l'adhésion aux partis politiques aux seuls citoyens nationaux.
14. Les restrictions aux activités politiques des citoyens étrangers et des apatrides sont possibles en droit international. Le motif généralement avancé à cet égard est le souhait d'éviter des conflits de politique étrangère. Mais cela peut difficilement justifier une exclusion générale des citoyens étrangers ou apatrides de l'appartenance aux partis politiques. Les dispositions concernant les activités politiques des citoyens étrangers ou apatrides devraient tenir compte du fait que ces personnes sont aussi couvertes par les garanties des droits fondamentaux des textes sur les droits de l'homme applicables en Europe. En 1992, la Convention européenne sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local²⁸ a été ouverte à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe et elle est entrée en vigueur en 1997. A la lumière de cette Convention, une interdiction absolue de l'adhésion des non-citoyens aux

²⁶ Affaire Refah Partisi, arrêt du 13 février 2003, par. 86, citant les observations dans l'affaire Parti communiste uni de Turquie, par. 45 (voir note en bas de page n° 21).

²⁷ CDL-AD (2002) 17, par. 24.

²⁸ STE n° 144.

partis politiques peut être considérée comme injustifiée. Dans sa Recommandation 115 (2002) sur la participation des résidents étrangers à la vie publique locale²⁹, le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe indique « *qu'il ne peut y avoir de véritable démocratie locale sans une participation de tous les habitants de la cité et qu'il faut donc ne pas écarter de la vie publique locale les résidents étrangers légalement et durablement installés sur les territoires des Etats européens, quel que soit leur pays d'origine* ».

15. Un moyen raisonnable de respecter les normes européennes en la matière serait de permettre aux citoyens étrangers et aux apatrides de participer jusqu'à un certain point à la vie politique de leur pays de résidence. Le pays de résidence devrait au moins permettre aux citoyens étrangers et aux apatrides d'adhérer aux partis politiques ; il faut toutefois noter que, dans beaucoup de pays européens, les citoyens étrangers et les apatrides peuvent voter aux élections locales et même se présenter à ces élections.

d. Partis politiques et élections

16. Le principal objectif des partis politiques est de participer à la vie publique de leur pays. Les élections sont un élément essentiel pour ce faire ; en conséquence, le principe de l'égalité entre les partis est d'une importance capitale. Ces dernières années, certaines nouvelles démocraties ont prétendu que la stabilité du gouvernement et le bon fonctionnement du parlement peuvent être assurés par une limitation du nombre des partis qui prennent part aux élections. Cette idée semble en contradiction avec les normes européennes en matière électorale.

17. L'article 3 du premier protocole à la Convention européenne des droits de l'homme, qui garantit le droit à des élections libres, dispose que :

« Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif. »

18. Depuis quelques années, l'existence d'une multitude de partis politiques en tant qu'associations dont le rôle est d'exprimer la volonté d'une grande diversité de composantes de la société est appréciée de manière positive.

« La limitation du nombre excessif de partis au moyen du système électoral semble la manière la plus efficace et la moins contestable du point de vue des droits politiques. La tendance générale est d'éviter de limiter le nombre de partis en manipulant les critères et conditions d'enregistrement, car le refus d'enregistrer un parti est souvent un moyen pratique, pour les autorités, de se débarrasser d'un concurrent gênant plutôt qu'insignifiant³⁰. »

²⁹ www.coe.int/T/F/Cplre/%5F5F5F5FTextes/2._Textes_adoptés/1._Recommandations/2002/Rec_115_2002_F.asp. Débattue et approuvée par la Chambre des pouvoirs locaux le 5 juin 2002, et adoptée par la Commission permanente du Congrès le 6 juin 2002 (voir Doc. CPL (9) 5, projet de recommandation présenté par Mme V. Dirksen et M. W. Schuster, rapporteurs).

³⁰ CDL-EL(2002) 1, ch. II.4.1.

19. Dans certains Etats membres, les partis peuvent perdre leur statut de « parti politique » si aucun de leurs candidats n'est élu lors de scrutins nationaux. Si les dispositions des articles 10 et 11 doivent être appliquées en tenant dûment compte de ce qui est « nécessaire dans une société démocratique », ces partis devraient être autorisés à poursuivre leurs activités en vertu de la législation générale applicable aux associations.

e. Partis au niveau local et régional

20. Les Etats membres ne devraient pas restreindre au niveau national le droit de s'associer sous forme de parti politique. Il devrait être possible de créer des partis de niveau régional et local car certains groupes de citoyens peuvent souhaiter se constituer en groupes qui limitent leur action au niveau local ou régional et aux élections qui ont lieu à ces niveaux. Cependant, certaines nouvelles démocraties considèrent cette approche extensive de la liberté d'association prématurée au vu de leurs efforts pour préserver l'unité de l'Etat. Ces préoccupations sont compréhensibles, mais avant d'imposer des restrictions, il convient de prendre pleinement en compte le principe de la proportionnalité et le critère de « ce qui est nécessaire dans une société démocratique ».